GÜNTER BEILHARZ

POLITISCHE PARTIZIPATION IM RAHMEN DES § 21 DER GEMEINDEORDNUNG VON BADEN – WÜRTTEMBERG

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

1981

1980

GÜNTER BEILHARZ

POLITISCHE PARTIZIPATION IM RAHMEN DES § 21 DER GEMEINDEORDNUNG VON BADEN – WÜRTTEMBERG

Dissertation
zur
Erlangung des akademischen Grades
Doktor der Sozialwissenschaft
in der Fakultät
für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen

1981

Gedruckt mit Genehmigung
der Fakultät für Sozial- und Verhaltenswissenschaften
der Universität Tübingen

Hauptberichterstatter: Prof. Dr. Rudolf Hrbek
Mitberichterstatter: Prof. Dr. Hans-Georg Wehling
Prof. Dr. Gerd Meyer
Dekan: Prof. Dr. Johannes Neumann
Tag der mündlichen Prüfung: 22.Dezember 1980

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

STUWE-DRUCK
Herrenberger Str. 75 · Tel. 21544
7400 Tübingen 1

MEINEN ELTERN

UND

MEINER FRAU

V O R W O R T

In der aktuellen Diskussion über Demokratisierungsstrategien wird das Faktum der politischen Partizipation in apodiktischer Weise akzeptiert, denn die demokratische Legitimation politischer Entscheidungen erfordert mehr als die sporadische Akklamation in allgemeinen Wahlen. Die Tradition im baden-württembergischen Gemeinderecht, die wachsende Bedeutung langfristiger Planungen und nicht zuletzt die idealtypische Zielprojektion optimaler Selbstbestimmung im politischen und sozialen Lebensraum der Gemeinde gebieten mehr denn je die bürgerschaftliche Beteiligung an der kommunalen Willensbildung.
Die gegenständliche, rechtliche und formale Implementierung der bürgerschaftlichen Mitwirkung steht noch im politischen Legitimationsgespräch. Die Frage, ob man die Existenz eines vorrangigen und universellen Interesses an politischer Beteiligung voraussetzen könne, müßte daningehend neu formuliert werden: Wie kann man, wenn Partizipation auf einem qualitativ und quantitativ höheren Niveau politisch realisiert werden soll, Partizipationsbegehren evozieren ? Es besteht auch noch kein Konsens darüber, welche Erscheinungsformen partizipativen Verhaltens zum gesicherten Bestand unserer politischen Kultur zu zählen sind. Gleichwohl hat politische Partizipation einen gesicherten funktionalen Stellenwert im Willensbildungssystem einer demokratischen Gesellschaft: Die wachsende Komplexität der gegenwärtigen Lebensverhältnisse ist ohne Berück-

sichtigung der spezifischen Lokal- und Regionalfaktoren nicht mehr sinnvoll zu bewältigen. Und gerade hierzu können Beteiligungsmodelle einen äußerst bedeutsamen Beitrag leisten. Die spezifische Ausprägung der kommunalen Machtstruktur, die Fianaznverfassung, die inhaltlichen und formalen Kompetenzgrenzen limitieren den partizipationsfähigen Bereich in der Gemeindepolitik. Es gilt, die partizipationsfeindlichen Restriktionen kommunaler Politik zu analysieren und eine partizipationsoptimierende Strategie zu entwickeln.

Vor der Schaffung neuer Teilnahmeformen müssen bestehende Rechtsinstitute einer kritischen Revision unterworfen werden. Die Analyse der bisherigen Praxis des § 21 GO soll die Bedingungen aufzeigen, unter denen eine effizientere Teilnahme, mithin eine Steigerung des Demokratisierungspotentials im kommunalen Bereich möglich ist.

In diesem Bemühen wurde der Verfasser, der selbst als Vertrauensmann ein Bürgerbegehren initiiert hat, vom Innenministerium des Landes Baden-Württemberg, von den Regierungspräsidien, von Landrats- und Bürgermeisterämtern unterstützt. Diesen Institutionen und den Initiatoren von Bürgerbegehren, die freimütig Auskünfte erteilt haben, gilt der besondere Dank des Verfassers.

Tübingen, im April 1980 Günter Beilharz

I N H A L T

Seite

I. Einleitung 12

II. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid . 17

III. Politische Partizipation

1. Der Begriff 31

2. Einordnung und Funktion:

Herleitung der Fragestellung . . 32

a) Partizipation als Korrektiv für Repräsentationsdefizite . . 34

Fragestellung (1) . . . 36

b) Partizipation als Korrektiv für sozialstaatliche Defizite . 36

Fragestellung (2) . . . 37

c) Partizipation zur Legitimationsbeschaffung 37

Fragestellung (3) . . . 38

3. Die Opposition gegenüber Partizipationserweiterung . . . 39

a) Die Barriere der Apathie . . 39

Fragestellung (4) . . . 40

b) Die falschen Beteiligten . . 41

Fragestellung (5) . . . 42

c) Der Einfluß von Partei- und Verbandsinteressen 43

Fragestellung (6) 43

d) Scheinpartizipation 44

Fragestellung (7) 45

e) Die Durchsetzungsstrategie . . 46

Fragestellung (8) 47

f) Effizienzminderung 47

Fragestellung (9) 48

IV. Die empirische Basis und das methodische Vorgehen: Der Fragebogen 49

a) Die empirische Basis 49

b) Die operationale Umsetzung des Partizipationsbegriffs 51

c) Die operationale Umsetzung der Fragestellungen (1) bis (9) 52

V. Beteiligungsmodelle für die Gesamtbürgerschaft 58

a) Die Bürgerversammlung (§ 20 a GO) . . 61

b) Der Bürgerantrag (§ 20 b GO) . . . 63

c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext der Beteiligungsmodelle . . 65

VI. Die bisherige Praxis des § 21 GO . . 71

1. Frequenzen 71

2. Aktionsbereiche 72

3. Gründe des Scheiterns 76

VII. Das Effizienzspektrum des § 21 GO . . 80

1. Korrektiv in der kommunalpolitischen Willensbildung 80

2. Korrektiv der sozialen Selektivität . 88

A. Der Befund 90

B. Die Intensivierung der politischen Teilnahme 95

a) Strukturelle Determinanten . . 95

aa) Die Rahmenbedingungen des kommunalen Entscheidungsbereiches 95

bb) Die Gemeindegröße . . . 97

cc) Die lokale Kommunikationsstruktur 101

b) Akteur-bezogene Determinanten . 105

aa) Das Ablaufmodell eines Bürgerbegehrens . . . 105

bb) Die Organisationsstruktur . 106

cc) Die Aktionsformen . . . 109

dd) Die Beziehungen zu den lokalen Parteien 113

ee) Die Beziehungen zu den Vereinen 124

3. Effektuierung der Kooperation zwischen Gemeindeverwaltung und Initiativbürgerschaft 127

4. Politische Sozialisation . . . 134

5. Die Planungskapazität des § 21 GO . 138

a) Im kommunalen Kontext . . . 138

b) Im überkommunalen Kontext . . 147

VIII. Ergebnisse 152

IX. Anhang 164

1. Der Fragebogen 165

2. § 21 in der Fassung vor der GO-Novelle . 177

3. Kasuistik 180

4. Literaturverzeichnis . . . 199

Verzeichnis der Abkürzungen . . 214

VERZEICHNIS DER TABELLEN

Tabelle - Nr.		Seite
1	Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext anderer Beteiligungsformen	67f.
3	Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Verteilung nach Initiativkategorien und Aktionsbereichen	75
4	Gründe des Scheiterns	77
5	Die Initiativphase von Bürgerbegehren	82
6	Der soziale Status der Initiativgruppen	91
7	Berufsstruktur der Initiativgruppen	93
8	Erfolgsquoten nach Gemeindegrößen	98
9	Funktionale Differenzierung der Initiativ-gruppen	108
10	Aktionsformen und Erfolgsquoten	112
11	Gemeindegröße und parteipolitisches Engagement der Initiatoren	117
12	Politisches Engagement der Initiatoren und Erfolgsquoten	118
13	Unterstützung durch gesellschaftliche Organisationen	121
14	Erfolgsquoten und qualitative Veränderungen der Beziehungen zur Verwaltung	130
15	Die Art der Kontakte zur Verwaltung und Erfolgsquoten	132
16	Sozialisationseffizienzen	135
17	Planungskapazität	141
18	Initiativphasen und Erfolgschancen der Bürger-begehren im Planungsbereich	143
19	Initiativphase und Position der Verwaltung bei Bürgerbegehren im Planungsbereich	144
20	Kasuistik	180

I. E I N L E I T U N G

Die Zahl der in Bürgerinitiativen Engagierten wurde im Jahr 1974 auf 40.000 bis 80.000 geschätzt.[1] Bereits im Frühjahr 1976 hat der damalige Bundespräsident Walter Scheel anläßlich einer Auszeichnung von Bürgerinitiativen die Zahl der in "derartigen Initiativen Beteiligten auf 1,5 Millionen Bundesbürger" beziffert und dies als Zeichen "wachen Bürgersinns"[2] gewertet.
Die kommunalpolitischen Praktiker, die Erforscher politischen Verhaltens und die Vertreter der "Kommunalwissenschaften" (bzw. der "lokalen Politikforschung") verweisen auf ein gesteigertes politisches Teilnahmebegehren: Ralf Zoll umschreibt in seinem einschlägigen Resümee noch den politisch apathischen Gemeindebürger:

> "In Deutschland hat eine obrigkeitsstaatliche Tradition wie die auch davon geprägte spezifische Form der kommunalen Selbstverwaltung kein besonderes Interesse für Fragen einer Teilnahme der Bevölkerung an für sie wichtigen Entscheidungsprozessen und deren Strukturen hervorbringen können."3)

Eine qualitativ neue Entwicklung indizieren die Bemühungen der Kommunalwissenschaft, die zunehmende Zahl der Bürgerinitiativen in das bestehende System der kommunalpolitischen Willensbildung rechtlich einzubinden. Hans Klüber kommt zu dem Schluß, daß Bürger-

---

1) Thomas Ellwein, Ekkehard Lippert, Ralf Zoll, Politische Beteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften der Kommission für den wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 89, Göttingen 1975, S. 141

2) Vgl. Tageszeitung "Die Welt" vom 19.2.1977

3) Ralf Zoll (Hrsg.), Gemeinde als Alibi. Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, München 1972, S. 30

initiativen "zu institutionalisieren" und ferner "dazu Ergänzungen der Gemeindeordnungen erforderlich"[1] seien:

> "Den Gedanken der Selbstverwaltung retten und bürgernahe Entscheidungen herbeiführen können die Bürgerinitiativen jedoch nur, wenn sie sinnvoll in unser Gemeinderecht eingebaut werden ... Die Ausarbeitung eines solchen Rechts der Bürgerinitiativen ... wird eine wesentliche Aufgabe der Reform und Aufgabe eines den heutigen Verhältnissen angepaßten Selbstverwaltungsrechts sein."2)

Ein modernes Kommunalrecht, das dieses gesteigerte Teilnahmepotential politisch umsetzbar macht, verlangen auch die kommunalen Praktiker vom Gesetzgeber:

> "Im Grunde ist ja der Komplex der Bürgerinitiativen nichts anderes als unkanalisiertes kommunalpolitisches Wollen, dem ein modernes Kommunalrecht die Überleitung in die regulierten Kanäle der repräsentativen Gemeindedemokratie bahnen muß ... Die Gemeindedemokratie ist fähig zur ergebnisträchtigen Aufnahme aller politischen Bürgerbestrebungen, wenn der Staat es will ... Den Bürgerinitiativen und Partizipationsbewegungen als Indikatoren lebendiger ... Demokratie, muß die Gemeindeverfassung in entgegenkommenden, beweglichen, unkonventionellen Formen begegnen ..."3)

Die Aussagen verdeutlichen die Abhängigkeit der Gemeinden von staatlichen Entscheidungen in Fragen der institutionellen Ausweitung für Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene, die intentional noch immer als Selbstverwaltungsebene definiert wird. Die Tatsache, daß nach quantifizierenden Be-

---

1) Hans Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, Göttingen 1974, S. 59

2) a.a.O., S. 98

3) Hans Albert Berkenhoff, Mehr Demokratie durch die Gemeinden. In: Mehr Demokratie durch die Gemeinden !, Göttingen 1974, S. 36

standsaufnahmen etwa 60 % aller Bürgerinitiativen[1] in den kommunalen Zuständigkeitsbereich fallen, verweist auf die besondere Verantwortung des Landesgesetzgebers, wenn es um die Bewertung und Gestaltung von Partizipationsmodellen auf kommunaler Ebene geht. Politisches Teilnahmebegehren, das sich in Bürgerinitiativen manifestiert, stößt immer noch auf Skepsis bei jenen, die in einem Partizipation ermöglichenden System bereits die "Phonokratie"[2] etabliert sehen. Andere gewinnen den Eindruck, "daß sich in unserem Lande eine gewisse beschäftigungslose politische Energie angesammelt hat, die ein Betätigungsfeld braucht."[3] Selbst für jene, die die grundsätzliche Berechtigung von Bürgerinitiativen anerkennen, "kommt es darauf an, diesen kommunalpolitischen Wildwuchs in einen geregelten Rahmen zu überführen und die mehr und mehr gefährdete Rechtssicherheit wiederherzustellen, d.h. mit anderen Worten, die Einrichtung der Bürgerinitiativen zu institutionalisieren."[4]

Das Partizipationsinstrument nach § 21 GO erfährt in diesem Zusammenhang eine unterschiedliche Wertung: Der Gesetzgeber sieht in diesem Rechtsinstitut von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid "eine Fortent-

---

1) Bayerisches Staatsministerium des Innern, Bürgerinitiativen in Bayern. Bestandsaufnahme. (Nr. IB1-3000 - 72) o.O.,O.J.(München 1972)

2) Jochen Vogel, Wenn Bürger was wollen. Bürgerinitiativen haben ihre Grenzen, in: Die Zeit vom 9.6.1972 Nr. 23

3) Sind die Bürgerinitiativen ein Ersatz für Parteien? In: Hamburger Morgenpost vom 19.2.1977

4) Hans Klüber, Die Gemeinden im bundesdeutschen Verfassungsrecht, a.a.O., S. 59; vgl.ders., in: KW 1973, S. 223

wicklung unseres schon seit jeher bürgeroffenen Kommunalverfassungsrechtes", "das über die periodische Wahl der Gemeindeorgane hinausgeht"[1] und für das in der Bevölkerung "ein breites Bedürfnis" bestehe, "das mit der Zunahme des kommunalpolitischen Bewußtseins und Interesses gewachsen ist."[2]
Während der Gemeindetag dieser Wertung beipflichtet[3], meint der Städtetag, daß in der Bürgerschaft "kein ausgeprägtes Bedürfnis nach mehr unmittelbarer Demokratie"[4] vorhanden sei. Der Städtetag begründet seine Position damit, daß vor Novellierung der Gemeindeordnung (im Jahr 1974) in größeren Gemeinden kein Bürgerentscheid zustande gekommen sei.[5] Auch Josef Ziegler erwartet von § 21 GO "keine Belebung der bürgerschaftlichen Beteiligung."[6]
Angesichts dieser unterschiedlichen Wertungen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid ist nach den Bedingungen und Effizienzen einer intensivierten Teilnahme des Gemeindebürgers zu fragen.

---

1) Äußerung der Landesregierung zu den Stellungnahmen der kommunalen Landesverbände zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Gemeindeordnung und der Landkreisordnung, Drucksache 6/6340 vom 18.3.1975, S. 3 f.

2) a.a.O.

3) Stellungnahme des Gemeindetag Baden-Württemberg vom 22.1.1975, a.a.O, S. 10

4) Stellungnahme des Städtetag Baden-Württemberg vom 17.12.1974, a.a.O., S. 10 ff.

5) a.a.O.

6) Josef Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung. Situation und Überlegungen zur weiteren Entwicklung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 6, Würzburg 1974, S. 228

Die vermehrt in Erscheinung tretenden Bürgerinitiativen auf kommunaler Ebene widerlegen die These von der originären Apathie des Gemeindebürgers. Im Aktionsfeld von § 21 GO besteht aus Sicht der Kommunalverwaltungen ein zunehmendes Teilnahmeinteresse, das dem Bürger über die Bestimmungen der Gemeindeordnung hinaus eine weit größere Zahl von Gemeindeangelegenheiten zur Entscheidung überantwortet sehen möchte.[1)]
Die geringe Zahl von Bürgerbegehren in der bisherigen Praxis des § 21 GO lassen vermuten, daß mit diesem Rechtsinstitut das reale Partizipationsbegehren der Gemeindebürger nicht befriedigt werden kann. Wenn ein Teilnahmeoptimum zur Steigerung des Demokratisierungspotentials angestrebt wird, dann muß gefragt werden, ob eine effizientere Teilnahme möglich ist durch institutionelle Veränderungen bzw. gezielte Partizipationsstrategien. Der Gang der Untersuchung wird u.a. durch folgende Leitfragen bestimmt: 1. Wie kann im Beteiligungsmodell des § 21 GO der bestehende Zustand der politischen Apathie zumindest tendenziell abgebaut werden ? 2. Kann mit intensivierter Partizipation erreicht werden, daß die kommunalpolitische Willensbildung mehr an den Bedürfnissen der "betroffenen" Bürgerschaft orientiert ist ?

---

1) vgl. Fragebogen, Nr. 12 (a): Anhang

II. BÜRGERBEGEHREN UND BÜRGERENTSCHEID

Ein Bürgerbegehren ist ein aus der Mitte der Bürgerschaft gestellter Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides. Im Bürgerentscheid, in dem die Entscheidung einer "wichtigen Gemeindeangelegenheit"[1] dem Votum der Bürgerschaft unterworfen wird, ist die repräsentative Verfassung der Gemeinde faktisch außer Kraft gesetzt, da die Bürgerschaft selbst zum Entscheidungsorgan wird. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gehören zu den institutionalisierten Formen unmittelbarer Teilnahme, "durch Rechtsnorm festgelegte politische Steuerungsinstrumente zur Herstellung verbindlicher Entscheidungen."[2] Während das Grundgesetz, mit Ausnahme der Neugliederung des Bundesgebietes nach Artikel 29 GG, ein Volksbegehren nicht vorsieht, ist es in einzelnen Länderverfassungen als Rechtsinstitut verankert, so z.B. in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen und in Nordrhein-Westfalen. Dem Volksbegehren entspricht auf kommunaler Ebene das Bürgerbegehren. Mit einem per Bürgerbegehren herbeigeführten Bürgerentscheid besteht die gesetzlich garantierte Durchgriffsmöglichkeit auf den kommunalen Entscheidungsprozess. Das Rechtsinstitut des Bürgerentscheides nach § 21 GO stellt unter den Gemeinde-

---

1) vgl. § 21 Abs. 1 GO

2) Reinhold Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Der Bürger im Staat, 1975, Heft 1, S. 53

ordnungen der Bundesländer immer noch ein Unikum dar.[1] Baden-Württemberg ist mit seiner Gemeindeordnung, die den Bürgern "die meisten und differenziertesten Mitwirkungsmöglichkeiten"[2] anbietet, die plebiszitäre und partizipatorische Avantgarde unter den Bundesländern.[3] Vornehmlich die Befürchtung, durch einen Bürgerentscheid könne das repräsentative Verfassungsprinzip ausgehöhlt werden, hat die anderen Bundesländer von einer Übernahme dieses Rechtsinstituts abgehalten.[4] Die "Konkurrenz zum Monopol der Willensbildung und Entscheidung des Repräsentativorgans"[5] und die Sorge um den möglichen Mißbrauch schien dem Gesetzgeber eine Begrenzung des Entscheidungsbereiches zu gebieten.[6] Die Gemeindeordnung enthält drei Regelungen

---

1) Nur in Rheinland-Pfalz und Bayern gab es Versuche zur Institutionalisierung plebiszitärer Elemente in den Kommunalverfassungen, die jedoch gescheitert sind; vgl. Georg Fabritius, Wie mächtig ist der Bürgermeister in Baden-Württemberg? Die süddeutsche Ratsverfassung im Vergleich mit den Gemeindeverfassungen anderer Bundesländer, in: Der Bürger im Staat, 1975, Heft 1, S. 42

2) Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, a.a.O., S. 54

3) Zur plebiszitären Tradition in Baden-Württemberg vgl. Bocklet, PSt 213, 1974, S. 33 ff.(vgl.Anm. 5)

4) So die Hessische Landesregierung, die in ihrem Entwurf einer neuen Gemeindeordnung vom 2.10.1951 die Institutionen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid abgelehnt hat; vgl. Landtagsdrucksachen, 1951, Abt. I, Nr. 256, S. 446

5) Bocklet, Reinhold: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid: Modelle, Argumente, Erfahrungen, Thesen, in: Politische Studien, 1974, Heft 213, S. 54

6) Verhandlungen des Landtages von Baden-Württemberg, 1. Wahlperiode, Drucksache 1060 vom 4.12.1954, S. 1365

für die Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden: 1. Eine Aufzählung wichtiger Gemeindeangelegenheiten; 2. den Ausschluß bestimmter Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid; 3. die Ermächtigung an den Gemeinderat, in der Hauptsatzung weitere wichtige Angelegenheiten als Gegenstände für das Bürgervotum zu bestimmen. Durch einen Positiv- und einen Negativkatalog sind die "wichtigen Gemeindeangelegenheiten" gegenständlich abgegrenzt:[1)]

§ 21

Bürgerentscheid, Bürgerbegehren

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Wichtige Angelegenheiten sind:

1. die Errichtung, wesentliche Erweiterung und Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist,
2. die Änderung von Gemeindegrenzen und Landkreisgrenzen,
3. die Einführung und Aufhebung der unechten Teilortswahl,
4. die Einführung und Aufhebung der Bezirksverfassung und
5. die Einführung und, ausgenommen den Fall des § 73, die Aufhebung der Ortschaftsverfassung.

Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über

1. Weisungsaufgaben und sonstige Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,

---

1) vgl. Komm.z.GO 3.Aufl. 8.Erg.Lfg. 1.10.1976, S. 300/6 ff.

3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
5. die Feststellung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren sowie über
7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Ein Bürgerbegehren darf nur Angelegenheiten zum Gegenstand haben, über die innerhalb der letzten drei Jahre nicht bereits ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist. Das Bürgerbegehren muß schriftlich eingereicht werden; richtet es sich gegen einen Beschluß des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein. Das Bürgerbegehren muß die zur Entscheidung zu bringende Frage, eine Begründung und eine nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Voranschlag für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme enthalten. Es muß von mindestens 15 vom Hundert der Bürger unterzeichnet sein, höchstens jedoch in Gemeinden

mit nicht mehr als 50 000 Einwohnern von 3 000 Bürgern,

mit mehr als 50 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 100 000 Einwohnern von 6000 Bürgern,

mit mehr als 100 000 Einwohnern, aber nicht mehr als 200 000 Einwohnern von 12 000 Bürgern,

mit mehr als 200 000 Einwohnern von 24 000 Bürgern.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. Der Bürgerentscheid entfällt, wenn der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme beschließt.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgern die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(6) Bei einem Bürgerentscheid ist die gestellte Frage in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde, sofern diese Mehrheit mindestens 30 vom Hundert der Stimmberechtigten beträgt. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage als mit Nein beantwortet. Ist die nach Satz 1 erforderliche Mehrheit nicht erreicht worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von drei Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

Eine Reihe von Angelegenheiten können lt. Abs. 2 durch die Hauptsatzung einem Bürgerentscheid nicht zugänglich gemacht werden, da sie ihrer Natur nach oder wegen der Gefahr einer unsachlichen bzw. mißbräuchlichen Entscheidung dem Votum der Bürgerschaft entzogen werden mußten. Der Gesetzgeber begründet diese Eingrenzung des Entscheidungsbereiches u.a. mit folgenden Argumenten:

> "Wenn die Gesamtverantwortung der bürgerschaftlichen Vertretung aufrechterhalten werden soll, können Fragen des Haushalts und der Abgabenerhebung nicht einer Entscheidung der Bürger unterstellt werden. Es wäre vor allem zu befürchten, daß die Bürgerschaft Neigung zeigen würde, Steuern und Abgaben in gemeindewirtschaftlich nicht vertretbarem Umfange zu senken. Durch einen Bürgerentscheid kann jedoch ein mittelbarer Einfluß auf die Haushaltsgestaltung ausgeübt werden, weil ein Beschluß der Bürgerschaft u.U. zu einer Erhöhung der Hebesätze oder der Abgaben durch den Gemeinderat führen wird. Auch Einzelregelungen in Steuer- und Tariffragen können nicht im Wege eines Bürgerentscheides nach Abs.1 oder 3 entschieden werden."1)

---

1) Komm.z.GO 3.Aufl. 8.Erg.Lfg.1.10.1976, S.300/13: Bei einem Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens kann jedoch eine Steuererhöhung zur Aufbringung der erforderlichen Mittel Gegenstand der Entscheidung sein.

Ein gravierendes Erfordernis für die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens ist der Finanzierungsvorschlag nach Abs. 3. Die Bürgerschaft soll nach dem Willen des Gesetzgebers offenbar nicht nur Leistungen von der Gemeinde fordern, sondern muß auch die Möglichkeit der Finanzierung prüfen. In der Regel sind Finanzierungsvorschläge unterbreitet worden, die Kreditaufnahme, Vermögensveräußerung, Steuererhöhung oder die Zurückstellung geplanter Maßnahmen zum Inhalt hatten. Der Vorschlag muß nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbar sein, d.h.:

> "Er darf nicht gegen gesetzliche Vorschriften verstoßen und muß, wenn die Rechtsaufsichtsbehörde eine Rechts- oder Zweckmäßigkeitskontrolle durchzuführen hat, von dieser im Grundsatz gebilligt sein. Das bedeutet, daß die die Maßnahme veranschlagende Haushaltssatzung oder eine etwa erforderlich werdende Nachtragssatzung von der Rechtsaufsichtsbehörde nicht beanstandet wird ... Immer muß festgestellt werden, ob die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabenpflichtigen nicht in einem unzulässigen Maße belastet werden."1)

Nur eine intime Kenntnis des Haushaltsplanes der Gemeinde dürfte die Initiatoren eines Bürgerbegehrens in die Lage versetzen, einen fundierten Finanzierungsvorschlag erstellen zu können. Gleichwohl ist das Fehlen eines gesetzeskonformen Finanzierungsvorschlages kein quantitativ signifikanter Grund für das Scheitern von Bürgerbegehren: Nur 7,5 % der Bürgerbegehren, die nicht zum Bürgerentscheid führten, sind wegen einem unzulänglichen Finanzierungsvorschlag gescheitert.[2)] Den für das Erstellen eines gesetzeskonformen Finanzierungsvorschlages nötigen Sachverstand beziehen die bürgerschaftlichen Initiativgruppen in

---

1) Komm.z.GO 3.Aufl.8.Erg.1.10.1976, S. 300/15

2) vgl. Tabelle 4

vielen Fällen von jenen Gemeinderatsmitgliedern, die das Bürgerbegehren unterstützen.

Der Aufgabenkreis der Gemeinde ist nach § 2 Abs. 1 GO universell, was die Gemeinde berechtigt, jede der Förderung des Wohls der Einwohner dienende Verwaltungsaufgabe zu erfüllen. Grenzen bestehen nur in der gesetzlichen Übertragung von Aufgaben an andere Verwaltungsträger (so z.B. Land, Landkreise, Landeswohlfahrtsverbände etc.) Die Bereitstellung der für die Einwohner erforderlichen Einrichtungen, d.h. Daseinsvorsorgeeinrichtungen, haben in der neueren Zeit eine überragende Bedeutung gegenüber der sonstigen hoheitlichen Verwaltung gewonnen.
Da einerseits wesentliche Angelegenheiten vom Bürgerentscheid ausgenommen sind, andererseits die Hauptsatzung den Kreis der in Betracht kommenden Angelegenheiten im allgemeinen nicht wesentlich erweitern werden[1)], verbleiben praktisch öffentliche Einrichtungen als Kernbereich bürgerschaftlicher Entscheidung. Die rechtliche Fixierung der Gegenstände von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid hat den Gemeindeparlamenten einen relativ breiten Interpretationsspielraum belassen. Über die Hälfte der Bürgerbegehren, die nicht zum Bürgerentscheid geführt haben, sind an der Ablehnung des Gemeinderates gescheitert.[2)]

---

1) Kurt Göbel, Unmittelbare Mitentscheidung der Bürgerschaft, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Die Fundstelle, 1957, Heft 8, S. 281 ff.

2) vgl. Tabelle 4

Keineswegs jede Gemeindeangelegenheit, die für die örtliche Gemeinschaft von besonderer Bedeutung ist, stellt eine "wichtige Angelegenheit" im Sinne der gesetzlichen Regelung dar. Während der Regierungsentwurf zur Gemeindeordnung in allen für die Gemeinde relevanten Fragen eine Entscheidung unmittelbar durch die Bürgerschaft zulassen wollte[1], wurde im parlamentarischen Beratungsverfahren, nachdem über die Fassung dieser Vorschrift diverse Anträge gestellt worden waren[2], schließlich durch einen Positivkatalog festgelegt, was als "wichtig" dem Bürger zu überantworten sei. Zugleich wurde den Gemeinden die Befugnis eingeräumt, in der jeweiligen Hauptsatzung weitere Gegenstände zu "wichtigen Angelegenheiten" zu erklären.[3] Durch diese gesetzliche Vorkehrung sollte jede Gemeinde die Möglichkeit erhalten, den besonderen örtlichen Bedürfnissen Rechnung zu tragen.[4] In der kommunalen Praxis wird von dieser Möglichkeit einer den Gegenstandsbereich von § 21 GO erweiternden Hauptsatzung jedoch wenig Gebrauch gemacht[5], denn einer-

---

1) vgl. Entwurf zur GO: Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, 1. Wahlperiode, Beilage 1060, S. 1374

2) a.a.O., Beilage 1385, 1431, 1437, 1449, 1452, 1459 und 1543

3) vgl. § 21 Abs. 1, S. 3 GO; sowie das Urteil des VGH vom 14.11.1974, I 453/74, In: DVBl. 1975, 552

4) Verhandlungen des Landtags von Baden-Württemberg, a.a.O., Beilage 1543; sowie Protokolle Bd. IV, S. 3314

5) vgl. Fragebogen: Auswertung der Frage Nr. 1

seits sind nicht alle potentiell "wichtigen Angelegenheiten" antizipierbar, wie auch andererseits die Kommunalparlamente sich wohl nicht das Gesetz des Handelns in kommunalpolitisch bedeutsamen Entscheidungsbereichen durch eine erweiterte Hauptsatzung nehmen lassen wollen.
Zwischen Positiv- und Negativkatalog des § 21 GO liegt ein Entscheidungsbereich, der von den planenden Gemeindeverwaltungen restriktiv, von den planungsbetroffenen Bürgern extensiv interpretiert wird. Wo der Anspruch der Verwaltung auf Planungshoheit und bürgerschaftlicher Partizipationswille aufeinanderstießen, wurde durch Anrufung der Verwaltungsgerichte eine rechtsverbindliche Definition des Entscheidungsbereiches gegeben. Aus der bisherigen Rechtsprechung lassen sich vier fundamentale, den Entscheidungsbereich flankierenden Komponenten herleiten:[1)]
1. Planungs- und Durchführungsmaßnahmen unterliegen nur insoweit der Kontrolle durch Bürgerentscheid, als sie sich auf öffentliche Einrichtungen im Sinne des § 21 Abs.1 GO beziehen. Die Gemeinden besitzen im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung die Planungshoheit (etwa zur Aufstellung von Flächennutzungs- und Bauleitplänen lt. § 1 Städtebauförderungsgesetz), doch haben sie übergreifende Planungen des Bundes, des Landes und der Region zu berücksichtigen und sich "den Zielen der Raumordnung und Landesplanung anzupassen."[2)]

---

1) vgl. Urteile des BaWü VGH vom 25.10.1976, I 561/76, S. 16; ferner: 4.Senat des BaWüVGH, in: BaWüVBl 1963, 78; 2.Senat des BaWüVGH, in: BaWüVBl 1964, 9

2) BBauG § 1 Abs. 4

2. Die Definition des Begriffs "öffentliche Einrichtung" ist an § 10 Abs. 2 GO zu orientieren. Zu diesen Einrichtungen gehören nicht die Verwaltungseinrichtungen[1], einmalige oder vorübergehende Unternehmen[2], die Sachen im Gemeingebrauch (z.B. Straßen und Plätze) "und alle Einrichtungen, die den Gemeinzustand unmittelbar fördern, indem sie die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten oder allgemeinen Kulturaufgaben dienen (z.B. Straßenbeleuchtung und Straßenreinigung) und ebenfalls nicht die privatwirtschaftlichen Unternehmen."[3] Nach Maßgabe des § 10 GO muß es sich um Einrichtungen handeln, die von der Gemeinde zur Förderung des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Wohls ihrer Einwohner geschaffen werden und die von allen Einwohnern, soweit sie ein Bedürfnis und ein Interesse daran haben, nach gleichen Grundsätzen benutzt werden können. Eine grundlegende Prämisse für die Beurteilung als öffentliche Einrichtung ist aber immer, daß die Gemeinde aufgrund ihrer Beteiligung am Planungsgegenstand in der Lage ist, die Entscheidung über die Benutzung entweder selbst zu treffen oder doch (soweit sie durch andere getroffen werden sollte) die Nutzung durch die Allgemeinheit zu gewährleisten.

---

1) vgl. Komm.z.GO 3.Aufl.8.Erg.Lfg.1.10.1976, S. 215: "d.h. alle persönlichen und sachlichen Mittel, die zur ordnungsmäßigen Führung der Gemeindeverwaltung erforderlich sind (z.B. Anstellung der Dienstkräfte und Bereitstellung der Räume und des Inventars für die Gemeindeverwaltung)

2) a.a.O.: z.B. Entwässerung eines Sumpfes, Veranstaltung einer Ausstellung

3) a.a.O. § 10, II 3 d

3. Ein Bürgerentscheid ist nicht nur darüber zulässig, ob eine öffentliche Einrichtung einer Gemeinde errichtet oder wesentlich erweitert werden soll, sondern auch über die konkrete Ausführung, über das Wie der öffentlichen Einrichtung. Das Votum der Bürgerschaft impliziert also nicht nur ein "Ja" oder "Nein" zum Planungsgegenstand, sondern auch ein planerisches Moment, das in einem differenzierenden "so nicht" bzw. "ja - aber" zum Ausdruck gebracht werden kann.[1)]

4. Die Gemeinden können nicht souverän über das Gemeindegebiet verfügen, denn in letzter Kompetenz entscheidet der Landesgesetzgeber über Gebietsabgrenzungen. Auch die freiwillige Grenzänderung zwischen Gemeinden bedarf der staatlichen, am öffentlichen Wohl orientierten Zustimmung.[2)] Ein Großteil der Bürgerentscheide wurde initiiert, um den territorialen Bestand entweder zu erhalten oder um das reformerische Konzept des Gesetzgebers zu modifizieren. Der Entscheidungsbereich der Gemeinde steht hier jedoch im Spannungsverhältnis zwischen gesetzgeberischem Ermessen und Bestandsgarantie bzw. Neuordnungsmodell der Zielplanung und Subsumierung des Einzelfalles. Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind nur innerhalb der vom Gesetzgeber definierten Grundsätze der Zielplanung zur Gebietsreform politisch sinnvoll. Im Rahmen von § 21 GO ist eine über die Mobilisierung der Stimmbürger hinausgehende Effizienz[3)]

---

1) VG Bebenhausen: Urteil Nr. 50/58 vom 7.3.1958, in: BVBl 1958, 62; ferner: VG Sigmaringen, in: BVBl 1962, 156; BaWü VGH, in: BVBl. 1964, 9

2) Hans Klüber, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesreprublik Deutschland, Berlin 1972, S. 65

3) "Effizienz" hier definiert als Respektierung des Wählerwillens im Legislativverfahren zur Gebietsreform.

nur dann gewährleistet, wenn die lokale Meinungsbildung am planerischen Modell der Landesregierung orientiert ist. Damit ist der Bürgerentscheid in diesem Aktionsbereich jedoch vorrangig ein Kommunikationsproblem zwischen staatlicher Planungsinstanz und kommunalem Subsystem.[1)]

Zusammenfassung

Das Bürgerbegehren eröffnet entschlossenen Bürgerinitiativen die Möglichkeit, die reguläre Entscheidungskompetenz der gewählten Repräsentativorgane zu umgehen und sich bei Nichterfüllung ihrer Forderungen direkt an die Aktivbürgerschaft zu wenden. Die prohibitiven Eingangsvoraussetzungen (z.B. Unterschriften- und Stimmbeteiligungsquorum) kennzeichnen dieses Beteiligungsinstrument als Ausnahmeregelung zur Korrektur des Willensbildungsprozesses in der Gemeinde. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind daher "für Bürgerinitiativen meistens zu große Instrumente, weil sie dem darin enthaltenen Anspruch und Zwang zur Mehrheitsfähigkeit in den seltensten Fällen entsprechen können."[2)] Zwischen Positiv- und Negativkatalog des § 21 GO liegt ein partizipationsfähiger Gegenstandsbereich, der allerdings erst dem Bürgerentscheid unterstellt werden kann, wenn die Hauptsatzung durch den Gemeinderat rechtskräftig erweitert ist. Dem Gemeinderat sind hierbei durch den Begriff der "wichtigen Gemeindeangelegenheit" bindende Schranken gesetzt. Der dem bürgerschaftlichen Votum zu überantwortende Gestaltungsbereich, der über die kraft Gesetzes fixierten Gemeindeangelegenheiten hinausreicht, wird vom Gemeinderat festgelegt. Eine am kommunalpolitischen Geschehen und an einer gestaltenden Mit-

---

1) vgl. VII, 5: Planungskapazität des § 21 GO

2) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen? Möglichkeiten zur Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen gegenüber Bürgerinitiativen, Hamburg 1978, S. 145

wirkung interessierte Bürgerschaft kann durch ihren Einfluß auf die Zusammensetzung der Gemeindevertretung darauf hinwirken, daß der positive Katalog in der Hauptsatzung möglichst umfassend wird.
Der Gemeinderat behält auch im Rahmen von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid eine vergleichsweise starke Position: a) Der Gemeinderat kann die Durchführung eines Bürgerentscheides beschließen; b) in der Hauptsatzung wird vom Gemeinderat der Gegenstandsbereich definiert; c) der Gemeinderat entscheidet über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens; d) einem Bürgerentscheid kann der Gemeinderat dadurch zuvorkommen, daß er die im Bürgerbegehren beantragte Maßnahme selbst beschließt; e) der Gemeinderat hat das Recht und die Pflicht, den Bürgern vor einem Entscheid die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung darzulegen.
Der Planungsbereich ist insgesamt partizipationsfeindlich strukturiert: Auf der einen Seite ist die spontane bürgerschaftliche Initiative nur schwer in den geordneten Ablauf von Planungsprozessen einzubeziehen.[1] Andererseits tendieren Gemeindeverwaltungen dazu, von den Partizipationswilligen selektiv "nur solche und so viele zu beteiligen, als ihnen im Hinblick auf ihr Machtpotential und ihren Konsens- und Kooperationsbedarf notwendig erscheint."[2]

Der Gesetzgsber befürchtete, die Gemeindeparlamente würden mittels Bürgerentscheid die Flucht aus ihrer

---

1) Peter Dienel, Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung 1974, Heft 1, S. 12 f.

2) Claus Lutz, Organisationsprobleme politischer Planung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1971, Beilage 43, S. 15

Verantwortung antreten.[1] Es wurde auch vor der Gefahr gewarnt, Bürgerbegehren könnten konstanter Verwaltungstätigkeit abträglich sein[2], den Gemeindefrieden stören und die Planungstätigkeit der Gemeindeparlamente behindern.[3]

Die Analyse der bisherigen Praxis soll zeigen, ob Bürgerbegehren und Bürgerentscheide nach § 21 GO in der kommunalpolitischen Willensbildung ein "störendes" oder funktional belebendes Element darstellen.

---

1) Verhandlungen des Landtages von Baden-Württemberg, Protokoll-Bd. III, a.a.O., S. 2276: Abg. Diez

Karl H. Berkemeier, Das kommunale Scheinparlament-Ausgeschaltet aus dem Planungsprozeß, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1972, S. 305

Kurt Göbel, Unmittelbare Mitentscheidung der Bürgerschaft, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Die Fundstelle 1957, Heft 8, 283

2) vgl. S.18, Anm. 4: Stellungnahme der Hessischen Landesregierung, a.a.O, S. 446 f.

3) Verhandlungen des Bayerischen Landtags, 2.Wahlperiode, Stenographische Berichte II, S. 1062-1074, S. 1172 - 1181 u. S. 1193 f.

III. POLITISCHE PARTIZIPATION

1. Der Begriff

Eine scharfe definitorische Trennung zwischen Bürgerinitiativ- und Partizipationsbewegung gibt es nicht. "Bürgerinitiative" ist der übergeordnete, umfassendere Begriff: Bürgerinitiativen sind nicht ausschließlich konzentriert auf Mitwirkung im politisch-administrativen Entscheidungsverfahren. Ein relevantes Unterscheidungskriterium ist die positivere Wertung der Kooperation mit staatlichen bzw. kommunalen Instanzen auf seiten der Partizipationswilligen.[1)]
Die Idee der kommunalen Selbstverwaltung postuliert die Teilnahme der Bürger an den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft: "Die verantwortliche Teilnahme an der bürgerschaftlichen Verwaltung der Gemeinde ist Recht und Pflicht des Bürgers."[2)] In einem rigoros fundamentaldemokratischen Sinne wird Partizipation als Chance zur optimalen politischen Selbstbestimmung begriffen, als politische Aktivität, die mit der Intention verbunden ist, auf den politischen Willensbildungsprozeß einzuwirken, d.h., an der Entscheidung über die Prioritätensetzung und die Verwirklichung alternativer gesellschaftlicher Ziel- und Ordnungsvorstellungen teilzunehmen. Partizipation ist demgemäß als zweckgerichtetes Handeln und Verhalten

---

1) Das schließt konfliktbewußte Konfrontationsstrategien nicht aus.

2) vgl. § 1 Abs. 2 GO

zu verstehen, das die Durchsetzung von Interessen und die Befriedigung von Bedürfnissen zum Ziel hat. Die im politisch-administrativen Bereich entworfenen und praktizierten Partizipationsformen lassen sich mittels folgender Kriterien differenzieren:
a) nach der Art der Beteiligung (d.h. direkt oder indirekt); b) nach der Frage, ob die jeweilige Beteiligungsform verfaßt ist oder nicht; c) nach der staatlichen Ebene, auf der Teilnahme stattfindet.
Die meisten Partizipationsversuche setzen auf der lokalen Ebene an, weil hier die meisten politischen Entscheidungen, die die konkreten Lebensverhältnisse betreffen, umgesetzt und damit direkt erfahrbar werden.
Diese Arbeit folgt der begrifflichen Abgrenzung Bernhard Schäfers, "für die Forderung stärkerer Berücksichtigung der Bürgerinteressen im Infrastrukturbereich den Begriff der Partizipation" anzuwenden, "während in einzelnen Sozialbereichen oder gesellschaftlichen Institutionen der Begriff Mitbestimmung am Platze ist ..."[1)]

2. EINORDNUNG UND FUNKTION: HERLEITUNG DER FRAGESTELLUNG

Partizipationswillige haben sich für Kooperation mit dem politisch-administrativen System entschieden. Nicht das "Ob", sondern allein der Grad und die Reichweite der

---

1) Bernhard Schäfers, Zur Genesis und zum Stellenwert von Partizipationsforderungen im Infrastrukurbereich, in: Raumforschung und Raumordnung, 32. Jg. (1974), S. 3

Beteiligung am kommunalen Willensbildungsprozeß steht in der Diskussion. Die demokratische Unzulänglichkeit der klassischen verfassungsrechtlich garantierten Partizipationsformen ist das Hauptargument für die Forderung nach einem Mehr an Partizipation. Zu diesen herkömmlichen Partizipationsformen des Verfassungsrechts zählen: 1. Die Direktwahl der kommunalen Vertretungskörperschaften; 2. das durch Art. 21 GG garantierte Mitwirkungsrecht über die Parteien; 3. der in Art. 8, 9 und 17 GG niedergelegte Rechtsanspruch zur politischen Aktivität über die Vereine, Verbände und in sonstigen Kollektivformen, also auch in Bürgerinitiativen.[1)]
Bürgerinitiativen sind im Vorfeld der Entscheidungsfindung angesiedelt. Ihre politische Effizienz beschränkt sich auf Artikulation, Aggregation und Präsentation sozialer Interessen gegenüber den verfassungsgemäß berufenen Trägern der politischen Willensbildung. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid liegen dagegen im Forum der Entscheidungsfindung. Partizipation soll nicht als Teilnahme aller an allen politischen Entscheidungen definiert werden. In dem hier behandelten Zusammenhang heißt Partizipation weniger Teilnahmepermanenz in allen Entscheidungsbereichen, als vielmehr die Möglichkeit, auf einzelne kommunalpolitisch relevante Entscheidungen direkt einwirken zu können. Partizipationsausweitung darf daher nicht als Alternative zum repräsentativen System verstanden werden, sondern nur als Korrektiv in einem größeren Zusammen-

---

1) Ferner gibt es die Mitwirkung an Verwaltungsverfahren (z.B. die Anhörung Betroffener nach dem Flurbereinigungsgesetz, dem Städtebauförderungsgesetz, der zweiten Bundesbaugesetz oder nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz (seit 1976).

hang komplementärer Kanäle politischer Beteiligung, die erst in ihrer funktionalen Verknüpfung wirksam werden. Idealtypisch wird der Partizipation eine "durchgängige Korrektivfunktion für Defizite in der Realisierung von Konstitutionsprinzipien der Bundesrepublik"[1] zugeschrieben:

a) Partizipation als Korrektiv für Repräsentationsdefizite

Georg Christoph von Unruh umschreibt das Spannungsverhältnis zwischen Bürgerinitiativen und repräsentativem System folgendermaßen:

> "Die demokratische Repräsentation ist, dialektisch gesprochen, Antithese, weil sich der Repräsentant an die Stelle derer setzt, die er zu vertreten hat, mit der Folge + jedenfalls im Verständnis unserer Demokratie -, daß wenigstens temporär die Befugnisse der Repräsentierten dadurch reduziert werden ... Wenn nun die Bürgerinitiative dialektisch als Synthese verstanden werden kann, um These und Antithese, Repräsentierte und Repräsentanten aufzuheben, dann muß man darüber nachdenken, wieweit die Kompetenzen solcher Bürgerinitiativen gehen können..."2)

In Anlehnung an von Unruh müßte durch Partizipation eine jene prinzipielle Dialektik mindernde "Synthetisierung" einsetzen, die den teilnahmefähigen Bürger, den direkte Demokratie voraussetzt, permanent erst hervorbringt. Die Übertragung eines Mandats an parlamentarisch Entscheidungsbefugte ist das klassische Einfallstor für Dysfunktionen: Durch Optimierung der Sachkompetenz bei den Entscheidungsbefugten öffnet sich möglicherweise eine Kluft der Interessen und politischen Zielsetzungen zwischen den Trägern der Entscheidungskompetenzen und

---

1) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen?, a.a.O., S. 99

2) Georg Christoph von Unruh, in: Der aktive Bürger, Utopie und Wirklichkeit, Köln und Berlin 1971, S. 35 f. und 53 f.

den Entscheidungsunterworfenen bzw. Betroffenen. Partizipationsausweitung könnte diese Kluft zumindest tendenziell überwinden. Die Rückmeldung der Bürger im Wahlakt ist im repräsentativen System das gängige Mittel der Effektivitätskontrolle der Gesetzgebung, der Machtkontrolle und der Gegensteuerung. Die durch Wahlen vermittelte generelle Unterstützung der Gemeindeverwaltung mag in essentiellen Entscheidungsbereichen des Lebensraumes, in denen ein gravierender Dissens zwischen Verwaltungsorganen und Bürgerschaft besteht, durchaus nicht immer hinreichend sein. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid könnten jene issuebezogene Rückmeldung an das kommunale Entscheidungssystem vermitteln, die nötig ist, wenn die spezifische Situation es erfordert: Wenn es gilt, im politischen Dissens zwischen einem mehrheitsfähigen Teil der Bürgerschaft und Verwaltung die bedürfnisorientierten Prioritäten anders zu setzen. Fritz Scharpf erkennt in "Aktionen einer aktiven Öffentlichkeit gegenüber der Verwaltung zugleich die Möglichkeit, die zentralen politischen Instanzen für Fragen der allgemeinen Lebensbedingungen zu aktivieren."[1] So gesehen sind bürgerschaftliche Aktivitäten, die in ein Bürgerbegehren einmünden, eine Frühwarnung für die planende Verwaltung, die im Vorfeld eines Bürgerentscheides konsensstiftende Austauschprozesse zwischen Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung zur Folge haben kann. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid könnten somit ein Korrektiv für die kommunale Willensbildung darstellen und die Chancen eines Akzepts von Planungen optimieren. So verstandene Partizipation wäre eine zeitgerechte Effektuierung des Repräsentationsprinzips.

---

1) Fritz W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 268

Fragestellung (1)

Es ist daher zu fragen, (a) ob mittels Bürgerbegehren bestimmte kommunalpolitische Gegenstände bzw. Konflikte überhaupt erst ins Blickfeld des Gemeindeparlaments und der Verwaltung gelangen; (b) ob vor Einbringung eines Bürgerbegehrens bereits andere Beteiligungsformen praktiziert wurden, die keinen Konsens zwischen Verwaltungsorganen und Bürgerschaft stiften konnten.

b) Partizipation als Korrektiv sozialstaatlicher Defizite

Der Trend zur Kommunalisierung der Staatsaufgaben wird durch die Tatsache verdeutlicht, daß etwa 70 % aller öffentlichen Sachinvestitionen in den Gemeinden getätigt werden. Die Gemeinde ist jener Bereich, in dem sich die Strukturprobleme konkretisieren und wo gesellschaftliche Konflikte am ehesten erfahrbar werden.[1)]
Die ungleiche Verteilung der Beteiligungschancen[2)] hat "in vielen Fällen zur Erbötigkeitsplanung geführt, indem zugunsten eigentumsrelevanter Interessengruppen entschieden wurde."[3)] Interessen, die nicht auf Eigentum beruhen, werden "von der Praxis des planenden Ver-

1) Strategien der Demokratisierung, Bd. II: Modelle und Kämpfe der Praxis, Darmstadt 1973, S. 402

2) Zur Problematik der sozialen Selektivität vgl. Kapitel VII, 2 (A)

3) Barbara Borsdorf-Ruhl, Zielsetzungsprobleme von Bürgerinitiativen, in: liberal, 16.Jg.(1974), Heft 11, S. 853- 858

waltungshandelns vielfach an den Rand gedrängt."[1] Partizipationsmöglichkeiten gilt es dort zu eröffnen, wo die Planung der Verwaltung mehr an Partikular- als an Inklusivinteressen orientiert ist, weil "anders eine möglichst vollständige Aggregierung der betroffenen Interessen nicht gewährleistet ist."[2]

Fragestellung (2)

Das Interesse der Untersuchung ist also darauf gerichtet, ob das Beteiligungsinstrument nach § 21 GO geeignet ist, die soziale Selektivität in der herkömmlichen Verteilung bzw. Wahrnehmung der Teilnahmechancen zu überwinden. Es ist der Frage nachzugehen, ob bzw. unter welchen Bedingungen im Rahmen eines Bürgerbegehrens auch die Beteiligung der sozial unterprivilegierten Schichten möglich ist.[3]

c) Partizipation zur Legitimationsbeschaffung

Der Erste Bürgermeister der Hansestadt Hamburg, Hans-Ulrich Klose, hat die aus zunehmender staatlicher Intervention entstehende Legitimationslücke, die den notorischen Konsensbedarf um eine weitere Dimension

1) Bernhard Schäfers, Planung und Öffentlichkeit. Drei soziologische Fallstudien, Düsseldorf 1970, S. 193

2) Walter Schmitt Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: VVDStRL, Bd. XXXI, Berlin/New York 1973, S. 218

3) Die Fragestellung wird ergänzt und erweitert durch die Fragestellung (5)

vergrößert, treffend bestimmt:

> "Hier zeichnet sich ein Grundkonflikt ab, eine Krise der liberalen Repräsentationstheorie: Zwar wird das Parlament noch immer als demokratisch legitimiert angesehen. Das heißt aber nicht, daß auch die einzelne Verwaltungsentscheidung, mit der die Exekutive konkret in den Lebensbereich des Bürgers eingreift, als demokratisch legitimiert akzeptiert wird - und das, obwohl auch die Exekutive durch Wahl demokratisch legitimiert ist und sich bei ihrem Handeln auf Gesetze stützen kann, also legal handelt. Für sie entsteht immer häufiger ein Legitimationsdefizit, das politisch auf Dauer nicht zu verkraften ist ... Wir müssen anerkennen, daß sich die Bürger nicht in jedem Fall einfach auf die formale Legalität staatlichen Handelns verweisen lassen. - Die modernen Demokratien sind deshalb aufgefordert, das Spektrum der demokratischen Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten neu auszuleuchten; die Grenzen von Mitbestimmung und Partizipation müssen verändert und neu markiert werden."[1]

Die unter (b) umschriebene "Kommunalisierung" der Politik bewirkt eine zunehmende Verlagerung von Legitimationsleistungen auf die gemeindliche Ebene.
Es wäre zu fragen, ob Partizipation die dargestellte Legitimationslücke schließen kann. Daß Partizipation grundsätzlich Systemunterstützung zur Folge habe, ist die Prämisse einer ganzen "Schule" des amerikanischen "Behaviorismus".[2] Aus Sicht dieser Forschungsrichtung ist Partizipation aus Gründen der Demokratieschulung und der Demokratiestützung erforderlich.

Fragestellung (3)

Die Analyse der bisherigen Praxis von § 21 GO wird beiden Effizienzhypothesen nachgehen:

---

1) Hans Ulrich Klose, Wir brauchen eine Weltsozialpolitik, in: Das Parlament, Nr. 7 v. 19.2.1977, S. 13

2) vgl. Samuel C. Patterson und G.R.Boynton, Citizens, Leaders and Legislators: Perspectives on Support, Beverly Hill/Kondon 1974

(1) Systemunterstützung: Es ist die Frage zu stellen, ob die Beziehungen zwischen Gemeindeverwaltung und Bürgerschaft bzw. Initiativgruppen von Bürgerbegehren überhaupt tangiert oder gar qualitativ verändert werden.
(2) Die vermutete politische Sozialisationseffizienz im Sinne einer "Demokratieschulung" wird durch Analyse des politischen Verhaltens bzw. des politischen Aggregatzustandes in der Gemeinde empirisch faßbar gemacht. Es ist zu fragen, ob die Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides quantitative oder qualitative Veränderungen der kommunalpolitischen Aktivitäten bei den Initiatoren und in der Gesamtbürgerschaft bewirken.

3. DIE OPPOSITION GEGENÜBER PARTIZIPATIONSERWEITERUNG

Die Opponenten gegenüber Partizipationsausweitung warnen vor "Demokratisierungsrausch" und "Bürgerinitiativ-Euphorie", da durch Partizipation faktisch das Gegenteil des Gewollten erreicht werde. Das Spektrum der Argumente gegen intensivierte Parizipation ist breit:

a) Die Barriere der Apathie

Partizipationsbemühungen stoßen sehr schnell an die Grenzen einer sich erschöpfenden Informations-, Verarbeitungs- und Aktivitätskapazität des einzelnen Menschen:

> "... die starke Zurückhaltung vieler Menschen von einer kommunalpolitischen Aktivität ... entspringt

> doch wohl gerade weitgehend der Erkenntnis, daß sie selbst einen umfassenden Sachverstand nicht hinreichend besitzen, um wirksam in kommunalen Dingen, die vom Grundsatz der Allzuständigkeit beherrscht sind, mittun zu können."1)

Aus Gründen des limitierten Zeitbudgets wäre eine Partizipation aller an allen Entscheidungsprozessen ein"utopisches Modell":

> "Die postulierte Partizipation aller Bürger am diskutant aufzuhellenden politischen Entscheidungsprozeß setzt nicht nur sehr kleine politische Einheiten, sondern auch eine äußerste Beschränkung auf jeweils wenige politisch zu entscheidende Fragen voraus. Das Partizipationsmodell scheitert darum nicht einmal in erster Linie an der Größenordnung moderner politischer Systeme, sondern an der Ausdehnung und Differenzierung des politischen Bereiches."2)

Das Forschungsinteresse ist daher auf nachstehende Fragen gerichtet.

Fragestellung (4)

(1) Stimmt die These von der originären Apathie des Gemeindebürgers ? Wenn dies der Fall sein sollte, dann ist zu fragen,

(2) welche relevanten Bedingungsfaktoren für Partizipation im kommunalen Politikfeld verändert werden können, um die Beteiligung zu intensivieren. Als Bedingungsfaktoren für Partizipation sind zu unterscheiden: (a) Strukturelle Determinanten, die gar nicht oder nur bedingt änderbar sind. Dazu zählen u.a. die Rahmenbedingungen des kommunalen Entscheid-

---

1) Werner Thieme, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl.81, Jg 1966, S. 326 f.

2) F.W. Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, a.a.O., S. 58

ungsbereiches, die Gemeindegröße und die lokale Kommunikationsstruktur; (b) akteurbezogene Determinanten. Im Ablaufmodell eines Bürgerbegehrens haben sich hier vor allem die Organisationsstruktur, die Aktionsformen und die Beziehungen zu lokalen Parteien und Vereinen als relevant herausgestellt.

b) Die falschen Beteiligten

In bezug auf die soziale Zusammensetzung von Bürgerinitiativen hat Thomas Ellwein in seinen Untersuchungen über die Bedingungen politischen Verhaltens festgestellt:

> "Bürgerinitiativen stützen sich meist auf Bürger im alten Sinne des Wortes, die bei Gelegenheit ihrer Berufsausbildung aktiv sein können: Rechtsanwälte, Ärzte, Kaufleute. Die meisten Menschen stehen aber acht oder neun Stunden an irgendeinem Arbeitsplatz mit eingeschränkten Kommunikationsmöglichkeiten und mit einem genau zugewiesenen Arbeitsgebiet. Sie leben in einer konsequenten Unterscheidung von Arbeitswelt und Freizeitwelt, sich in letzterer - praktisch also in den Abendstunden und an Wochenenden - aufzuraffen, Zeit zu opfern und Kontakte herzustellen, ist erheblich schwieriger ! Für bestimmte Funktionen in unserer Gesellschaft kommen deshalb eigentlich nur bestimmte Personengruppen infrage."1)

Unter diesem Aspekt sozialer Selektivität in der Zusammensetzung der Bürgerinitiativen wird einschlägige Kritik verständlich: Bürgerinitiativen garantieren noch nicht die Teilnahme derjenigen, die wegen individueller Unfähigkeit nicht in der Lage sind, ihre

---

1) Thomas Ellwein, Hat Demokratie noch eine Chance, in: Das Parlament, 22.1.1977

Interessen zu artikulieren bzw. geltend zu machen. Im Sinne der Kritiker handle es sich also bei den für Bürgerinitiativen typischen Partizipierenden um die "falschen Beteiligten", weil sie zu den Entscheidungsträgern im etablierten Interessensystem zu zählen seien, von denen weder Konkurrenz noch Ausgleich gegenüber dem etablierten Entscheidungssystem zu erwarten sei.

Fragestellung (5)

Sollte durch eine gezielte Partizipationsstrategie die Teilnahmebereitschaft erhöht werden können, dann müßte die schichtenspezifische Analyse der partizipativen Zuwachspotentiale ergeben, bei welcher Konstellation innerhalb der Gemeinde und innerhalb der Initiativgruppen ein Partizipationsbegehren bei sozial Unterprivilegierten und Nichtorganisierten induziert werden kann.
Die Frage, ob und in welchem Umfang Bürgerbegehren esklusiv schichten- und gruppenspezifischen Interessen zum Durchbruch verhelfen, scheint in diesem Zusammenhang weniger relevant, da der lt. Gemeindeordnung vorgegebene Gegenstandskatalog nur dem Gemeinwohl verpflichtete "wichtige Gemeindeangelegenheiten", mithin Inklusivinteressen, zuläßt.[1)]

1) Bei allen jenen Anträgen auf Durchführung eines Bürgerentscheides, deren Gegenstände nicht im Positivkatalog des § 21 GO enumeriert sind, muß der Gemeinderat über die Zulässigkeit entscheiden und damit über die "wichtige Gemeindeangelegenheit" in ihrer Gemeinwohlbezogenheit befinden.

c) DER EINFLUß VON PARTEI- UND VERBANDSINTERESSEN

Ein Einwand input-orientierter Demokratietheorie besagt, Bürgerinitiativen seien ein fragwürdiger Gesprächspartner der Verwaltung, da sie "vorwiegend regional oder thematisch begrenzte Zielsetzungen"[1] verfolgen und somit lediglich Teilaspekte eines Problems erfassen würden. Der Wille von Bürgerinitiativen dürfe daher keineswegs ungefiltert zu einem allgsmein verbindlichen Entscheid gebracht werden. Aus diesem Grund, so fordert Martin Bangemann[2], müssen vor allem die Parteien und repräsentativen Instanzen die politischen Zusammenhänge herstellen bevor am Gemeinwohl orientierte Entscheidungen getroffen werden können. Die Gegner von Partizipationsausweitung sehen die Gefahr, daß die politische Dominanz der Parteien und Verbände in den Kommunalparlamenten, die als Filter für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid fungieren, den durch das Demokratie- und Repräsentationsprinzip garantierten Geltungsanspruch der Gesamtbürgerschaft zurückdrängen.

Fragestellung (6)

Es soll untersucht werden, ob diese für Bürgerinitiativen vermuteten Befunde auch für jene Bürgerinitiativen Gültigkeit haben, die in Bürgerbegehren nach § 21 GO einmünden. Wenn Beziehungslosigkeit zu Konflikten auf

---

1) Dieter Haak, Bürgerinitiativen, in: Landtag intern, NRW, 7.Jg.(1976), 29.11.1976, Nr.27, S. 2

2) Die Welt vom 19.2.1977

kommunaler Ebene ein stimmiges Charakteristikum der Lokalparteien sein sollte, dann ist zu fragen, unter welchen spezifischen Bedingungen die lokalen Parteien ein Bürgerbegehren mitinitiieren bzw. mittragen, ob und wie sich das Tätigwerden der Lokalparteien auf die Teilnahme der Gesamtbürgerschaft auswirkt.

d) SCHEINPARTIZIPATION

Klassenanalytischer Annahme zufolge sind Bürgerinitiativen nicht in der Lage, den Grundwiderspruch zwischen Kapital und Arbeit, und damit auch ihre eigentliche Entstehungsursache, zu erkennen. Demgemäß würden Bürgerinitiativen auch den wahren Charakter des politisch-administrativen Systems verkennen, das mehr oder weniger die Interessen des Kapitals durchsetze. Wenn in diesem System Partizipationsmöglichkeiten eingeräumt würden, dann geschehe das entweder als "Scheinpartizipation"[1] mit dem Ziel der Loyalitätsbeschaffung für das politisch-administrative System oder als "Frühwarnsystem" zur rechtzeitigen Ortung von sanierungsbedürftigen Dysfunktionalitäten mit dem Ziel einer besseren Absicherung der verwaltungseigenen Prioritätensetzung. Partizipation wird als "Vermeidungs-"[2] bzw. "Befriedungsstrategie"[3] zum Zwecke der

---

1) Claus Offe, Demokratische Legitimation der Planung, in: ders., Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S. 123 - 153

2) Rolf Lange, Zur Rolle von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik und West-Berlin, in: ZParl.4.Jg. (1973), Heft 2, S. 284

3) Herbert Hübner, Sozialstaat und Sozialplan, Bauwelt 71, S. 195

"Konfliktabsorption"[1] bewertet. Partizipation fungiere als "Akklamation"[2] und führe zum "Phänomen der Scheinaktivität, die auf einem sorgfältig abgegrenzten Spielfeld stattfindet, Einfluß suggeriert, politisches Potential neutralisiert und Herrschaft unangetastet läßt."[3]

Fragestellung (7)

Die Analyse der bisherigen Bürgerbegehren und Bürgerentscheide soll erweisen, ob nur "symbolische Gratifikation"[4] auf der kommunalpolitischen Spielwiese vermittelt wird oder ob reale politische Effizienzen im Sinne von Mitentscheidung, Einflußnahme und Gegensteuerung in der kommunalpolitischen Prioritätensetzung mittels § 21 GO möglich sind. Zwei Fragen stehen im Vordergrund: 1. Dienen die von der Verwaltung initiierten bzw. unterstützten Bürgerbegehren "lediglich der Verbesserung des Ablaufs bürokratischer Funktionen"[5] oder bewirkt die Existenz einer bürgerschaftlichen Initiative politische Modifikationsbereitschaft im Planungs- und Entscheidungsverhalten der Gemeindeorgane ?

---

1) Claus Offe, Zur Frage der Identität der kommunalen Ebene, in: Rolf Richard Grauhan (Hrsg.), Lokale Politikforschung, Bd. 2, Frankfurt/M. 1975, S. 308

2) Gisela Zimpel, Selbstbestimmung oder Akklamation? Politische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Stuttgart 1972

3) Ders., Der beschäftigte Mensch, in: Politisches Verhalten, Bd. 1, München 1970, S. 12

4) Claus Offe, Demokratische Legitimation der Planung, a.a.O., S. 127ff.

5) Rolf Lange, Zur Rolle von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik ..., a.a.O., S. 284

2. Können jene Bürgerbegehren, die gegen die Position der Verwaltungsorgane der Gemeinde, d.h. gegen den Beschluß des Gemeinderates initiiert wurden, eine Korrektur der repräsentativ verfaßten Willensbildung bewirken ?[1)]

e) DIE DURCHSETZUNGSSTRATEGIE

Die Kritiker jener Bürgerinitiativen, die Kooperationswillen mit der Verwaltung an den Tag legen, postulieren die Forderung, daß Bürgerinitiativen sich nicht auf die Mobilisierung des "offiziösen Instanzenzuges des politischen Systems beschränken" dürfen.[2)] Bürgerinitiativen würden nur dann nicht zu "belanglosen Hilfsorganisationen des Systems umfunktionierbar sein, wenn sie sich "nicht an das Reglement halten, in dessen Grenzen die offizielle Reformpolitik verläuft."[3)] Die Empfehlungen für die Durchsetzung der politischen Zielsetzungen reicht von "Verhandlungsstrategien" bis zu "kalkulierten Gewaltakten".[4)] Elemente der Gewalt und der Irrationalität bringen Bürgerinitiativen nicht selten in den Geruch revolutionärer Umsturzbestrebungen.

---

1) Ergänzung der Fragestellung (1)

2) Claus Offe, Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, in: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt 1972, S. 159

3) a.a.O., S. 161

4) a.a.O., S. 163

Fragestellung (8)

Es ist zu untersuchen, welcher Aktionsformen zur Informationsvermittlung und Mobilisierung der Stimmbürger sich bürgerschaftliche Initiativgruppen im Rahmen von Bürgerbegehren bedienen, um ihre Zielprojektionen zu verwirklichen. Im Hinblick auf die Ablehnung der ausschließlich legalen und systemkongruenten Aktivitätsformen durch die Kritiker der Bürgerinitiativen ist auch zu fragen, (a) ob die Beschränkung der Aktivitätsformen auf überkommene Verhandlungsmuster mit den Gemeindeverwaltungen die Erfolgsbasis für Bürgerbegehren und Bürgerentscheide verengt; (b) ob durch die qualitative Beschaffenheit der Aktionsformen das Teilnahmebegehren in der Gesamtbürgerschaft beeinflußt und damit die Erfolgschancen bei Anwendung des § 21 GO optimiert werden können.

f) EFFIZIENZMINDERUNG

Output-orientierte Systemtheorie warnt aus Gründen der Effizienzorientierung vor "Überforderung" der Verwaltung "an ihrer Grenze zum Publikum."[1] Der Zeit- und Kostenaufwand stehe in keinem Verhältnis zum Leistungszugewinn durch Partizipationsausweitungen: Verzögerung der Planungsprozesse und eine Zunahme des Konfliktpotentials seien unvermeidlich. Da Mitwirkungsrechte justiziabel seien, verlängere sich der Entscheidungsprozeß um den extensiv in Anspruch genommenen Rechtsweg.

1) Niklas Luhmann, Tradition und Mobilität, in: Recht und Politik, Heft 11, 1968, S. 51

Am Ende entstehe so eine Innovationsblockade aus Partizipationsrechten, die nichts wert seien, weil sie nichts mehr bewegen würden.

Fragestellung (9)

Im Zentrum der Untersuchung steht die Frage, was effektiv durch das Partizipationsinstrument des § 21 GO bewegt wird. Der Zeitaufwand für ein Bürgerbegehren, das gegen einen Gemeinderatsbeschluß gerichtet ist, wurde vom Gesetzgeber fixiert: Innerhalb von vier Wochen (nach Bekanntgabe des Gemeinderatsbeschlusses) muß ein entsprechender Antrag eingereicht sein. Welche politischen Kosten zur Information und Mobilisierung der Stimmbürger anfallen, ist vermutlich u.a. bedingt durch die spezifische Ausprägung der lokalen Kommunikationsstruktur und durch die Art der politischen Sensibilisierung der betroffenen Bürgerschaft. Erst auf dem Hintergrund dieser Bestimmungsfaktoren kann die Frage beantwortet werden, ob im Zuge der Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides eine Zunahme des Konfliktpotentials unvermeidbar ist.
Mit den verfügbaren empirischen Indikatoren konnte die Kategorie "Innovation" nicht erfaßt werden. Deshalb wurde der Begriff ersetzt durch die besser operationalisierbare Kategorie "Planungskapazität". Statt nach der Überwindbarkeit der erwähnten "Innovationsblockade" ist also hier zu fragen nach der Durchsetzbarkeit von Planungsalternativen gegenüber den Verwaltungsorganen der Gemeinden mittels § 21 GO.

IV. DIE EMPIRISCHE BASIS UND DAS METHODISCHE VORGEHEN: DER FRAGEBOGEN

a) Die empirische Basis

Im Jahr 1973 hat der Verfasser als Mitinitiator und Vertrauensmann eines Bürgerbegehrens zur Gebietsreform[1] den Versuch unternommen, zur Optimierung der Erfolgschancen, d.h. zur Überwindung der (nach altem Recht vor Novellierung der Gemeindeordnung) restriktiven Eingangsvoraussetzungen[2] für ein Bürgerbegehren, auf die Erfahrungen mit diesem Rechtsinstitut zurückzugreifen. Aber weder die kommunalen Aufsichtsinstanzen (Regierungspräsidien und Innenministerium) noch die kommunalen Spitzenverbände (Gemeindetag, Städtetag und Landkreistag Baden-Württemberg) konnten auf einschlägige Erfahrungen oder auch nur auf eine Sammlung der bisherigen Bürgerbegehren bzw. -entscheide verweisen. Nicht einmal Angaben über die Zahl der Gemeinden, in denen § 21 GO Anwendung fand, waren verfügbar. Offenbar nahmen die Gemeindeverwaltungen die Auflage lt. Gemeindeordnung, die Initiierung von Bürgerbegehren und die Durchführung von Bürgerentscheiden den kommunalen Aufsichtsorganen zu melden, nicht so ernst.[3] Nach der Ursache lücken-

---

1) vgl. Kasuistik, Fall -Nr. 53

2) d.h. Zulässigkeit, Stimmbeteiligungsquorum, Fristen u.a.

3) Nach dem 1. RdErl. zu § 21 GO sind die Rechtsaufsichtsbehörden "angewiesen, das Innenministerium über die Abhaltung von Bürgerentscheiden und die die Einbringung von Bürgerbegehren laufend zu unterrichten und nach der Durchführung über die gemachten Erfahrungen zu berichten."

hafter Rückmeldung befragt, antwortete ein Bürgermeister: "Ruhe an der Bürgerfront ist der beste Beweis für eine funktionierende Verwaltung." Sollte diese Auskunft repräsentativ sein, dann würde das anders interpretiert bedeuten: Ein Bürgerbegehren, bürgerschaftliche Initiativen überhaupt, sind aus Sicht dieser Gemeindeverwaltungen Ausdruck von Leistungsdefiziten bzw. Dysfunktionalitäten des Verwaltungsablaufes.

Über § 21 GO liegt eine Untersuchung vor: Alfred Ardelt berücksichtigt in seiner Untersuchung zwar eine Fülle lokaler Spezifika, bewegt sich drei Jahre nach Inkrafttreten der Gemeindeordnung jedoch auf einer so schmalen empirischen Basis, daß im Rahmen seiner rein deskriptiven Kasuistik keine systematische Analyse möglich und sinnvoll war.[1)]
Angesichts dieser dürftigen Datenbasis hat der Verfasser in den Archiven aller Landratsämter jene Gemeinden ausfindig gemacht, in denen seit Inkrafttreten der Gemeindeordnung am 1.4.1956 ein Bürgerbegehren initiiert bzw. ein Bürgerentscheid durchgeführt wurde. Das so zustandegekommene Sample umfaßt drei Kategorien von Fällen: (1) Bürgerbegehren, denen keine Bürgerentscheide folgten; (2) Bürgerentscheide aufgrund von Bürgerbegshren; (3) Bürgerentscheide durch Beschluß der Gemeindeparlamente.
Zur operationalen Umsetzung der Fragestellungen (1) bis (9) wurde ein Fragebogen erarbeitet, der an die beiden Hauptakteure im Rahmen des § 21 GO, bürgerschaftliche Initiatoren und Gemeindeverwaltung, zur

---

1) Alfred Ardelt, Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Phil. Diss. Heidelberg 1960

Beantwortung übergeben wurde.[1] Adressat für die Initiatoren waren die "Vertrauensmänner", die lt. § 49 KWO im Antrag auf Durchführung eines Bürgerentscheides zu benennen sind. Gravierende Differenzen zwischen Initiatoren und Gemeindeverwaltung sind bei der Beantwortung der Fragen nur in 8,2 % der Fälle zutage getreten. Um auch in diesen Fällen schlüssige und verwertungsfähige Daten zu erhalten, wurden die an Mandatsjahren jeweils ältesten Mitglieder der Gemeinderatsfraktionen um Beantwortung der Fragen angegangen. Auf der Seite der Bürgerschaft wurden die jeweiligen Träger der Initiative vor Ort ausfindig gemacht und befragt. Auch nach diesem zweiten Durchgang verblieb eine Ergebnisdisparität in 2,9 % der Fälle, die deshalb in die Gesamtanalyse nicht einbezogen wurden.[2]

b) Die operationale Umsetzung des Partizipationsbegriffs

Partizipation setzt die Teilnahmebereitschaft und -fähigkeit der beiden am Prozess Beteiligten, Gemeindeverwaltung und Bürgerschaft, voraus. Es besteht jedoch eine erhebliche Diskrepanz zwischen der positiven Beteuerung von Partizipationsnotwendigkeit und der realen Umsetzung in der kommunalpolitischen Praxis. Als Indikatoren für Teilnahme sind im Rahmen

---

1) vgl. S. 165: Fragebogen

2) Die sicher aufschlußreiche Ursachenforschung für diese Erhebungsdisparitäten wurde nicht durchgeführt.

dieser Arbeit dementspreched eindeutige Kategorien politischen Verhaltens mittels Fragebogen operational faßbar und quantifizierbar gemacht worden:
(1) Die erzielte Stimmbeteiligung; (2) das Engagement in lokalen Organisationen; (3) spezifische Aktivitätsformen zur Motivierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit;[1] (4) Kontakte zur Verwaltung;[2] (5) Kontakte zu überlokalen Institutionen; (6) Sozialisationsspezifische Indikatoren: a) Das kommunalpolitische Engagement der Initiatoren;[3] b) das politische Engagement der Gesamtbürgerschaft;[4] (z.B.: Zuhörerschaft bei Sitzungen des Gemeindeparlaments, Anzahl der Bürger bei Bürgerversammlungen, Leserbriefe mit kommunalpolitischem Bezug, Bürgeranträge etc.). Es wird der Versuch unternommen, die politische Effizienz von Partizipation präziser als mit dem quantitativ-eindimensionalen Aspekt der meßbaren Stimmbeteiligung zu umschreiben.

c) Die operationale Umsetzung der Fragestellungen (1) bis

Neben den Daten über die Einwohnerschaft, den Gegenstand des Antrages, den Inhalt der Hauptsatzung, die Stimmbeteiligung und ggf. die Gründe des Scheiterns berücksichtigt der Fragebogen die in Abschnitt III hergeleiteten Fragestellungen (1) bis (9):[5]

---

1) vgl. Fragebogen Nr. 7a) - c)
2) vgl. Fragebogen Nr. 7d) - g)
3) vgl. Fragebogen Nr. 9a)
4) vgl. Fragebogen Nr. 9b)
5) Um Wiederholungsn zu vermeiden, werden die Fragestellungen (1) bis (9) nur in verkürzter Form eingeführt.

Zu Fragestellung (1)

Partizipation im Rahmen von § 21 GO soll immer dann als politisches Willensbildungskorrektiv in der repräsentativ verfaßten Gemeinde fungieren, wenn eine spezifische Konstellation es erfordert:

a) Wenn gewisse Gegenstände von Verwaltung oder Gemeinderat nicht thematisch aufgegriffen und auch nicht ins Entscheidungsfeld gebracht werden.

Frage Nr. 2 des Fragebogens hält fest, ob der Gegenstand des Bürgerbegehrens vor der Initiierung im Gemeinderat diskutiert wurde.

b) Wenn andere Beteiligungsformen keinen Konsens herbeiführen konnten.

Frage Nr.5 soll Auskunft darüber geben, ob zum gleichen Gegenstand auch andere Beteiligungsformen praktiziert wurden.

c) Wenn es gilt, die Prioritäten anders zu setzen als die Mehrheit im Gemeinderat.

Frage Nr. 6a soll daher jene Fälle ausweisen, in denen Mitglieder des Gemeinderates, die bei der Abstimmung unterlegen waren, ein Bürgerbegehren mitinitiiert haben.

Zu Fragestellung (2)

Ob § 21 GO in das herkömmliche Muster der sozialen Selektivität in der Wahrnehmeung der Teilnahmechancen hineinpaßt wurde durch Frage Nr. 6d und 6e ermittelt.

Es wird der Versuch einer schicht- und berufsspezifische Zuordnung der Initiatoren unternommen.

Zu Fragestellung (3)

a) Ob die Gemeindeverwaltungen sich durch § 21 GO zusätzliche Unterstützung verschaffen, wurde in den Fragen 7d, 7f und 7g ermittelt. Dabei ist von besonderem Interesse, wie weit die Beziehungen zwischen Verwaltungsorganen und Initiativgruppen durch Bürgerbegehren tangiert und qualitativ verändert wurden.
b) Ob die Durchführung eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides Sozialisationseffizienzen im Sinne einer "Demokratieschulung" im Gefolge hat, wurde durch die Frage 9a und 9b zu ermitteln versucht. Mit Blick auf die Initiatoren und die Gesamtbürgerschaft wird nach den Veränderungen der kommunalpolitischen Verhaltensmuster und des Aktivitätsniveaus gefragt. Indikatoren für politische Aktivität sind: 9.a) (bezogen auf die Initiatoren) Eintritt in eine lokale Partei, Kandidatur für den Gemeinderat, Mitarbeit in Bürgerinitiativen; 9.b) (bezogen auf die Teilnahme der Gesamtbürgerschaft) Die Zahl der Zuhörer bei Sitzungen des Gemeinderats, die Zahl der Bürger bei Bürgerversammlungen, sowie die Mitgliederzahl in den lokalen Parteien; Leserbriefe mit kommunalpolitischem Bezug, Bürgeranträge und andere Bürgerinitiativen. Die Angaben beziehen sich jeweils auf den Zeitraum zwischen Bürgerbegehren bzw. -entscheid und Ende der jeweiligen Sitzungsperiode.

Zu Fragestellung (4)

Es wurde gefragt, ob eine Überwindung der politischen Apathie durch Veränderung der akteurbezogenen Bedingungsfaktoren für Partizipation erreicht werden kann. Das typische Ablaufmodell eines Bürgerbegehrens verdeutlicht die Binnen- und Organisationsstruktur der Gesamtinitiative.
In den Fragen 6a und 6b wird der politische Organisationsgrad, in Frage 6f die funktionale Ausdifferenzierung nach dem Grad des in den Initiativgruppen vertretenen Sachverstandes zu ermitteln versucht.

Zu Fragestellung (5)

Die Fragen (2) und (5) korrespondieren miteinander im Befund der schichtenspezifisch unterschiedlichen Wahrnehmung der Teilnahmechancen. Eine qualitative Analyse jener Fälle, in denen "Unterschichten" überproportional partizipieren, soll Antwort geben auf die Frage, wie eine Intensivierung der Teilnahme, d.h. Überwindung der oben festgestellten sozialen Selektivität, bei Bürgerbegehren möglich ist. In Ermangelung anderer Indikatoren wird hier von der Prämisse ausgegangen, daß sich intensivierte Partizipation u.a. in dem Stimmbeteiligungsquorum und in den unter Abschnitt VII, 5, b), cc) beschriebenen Aktivitätsformen niederschlägt.

Zu Fragestellung (6)

In welcher Beziehung die Lokalparteien zu bürgerschaftlichen Initiativen im Rahmen von § 21 GO stehen, soll aus den Fragen Nr. 4a, 6g, 8a, 8b, 9a und 9b hervorgehen. Es wird gefragt (a) nach dem parteipolitischen Engagement der Initiatoren, (b) nach der Unterstützung des Bürgerbegehrens durch Parteien und (c) nach dem Profit der Lokalparteien durch Zunahme der Mitgliederzahlen. In der Frage 8b soll ermittelt werden, ob die Lokalparteien durch generelle Abwehr von Partizipation auch in jenen Bereichen der kommunalpolitischen Willensbildung, die von Bürgerbegehren aufgegriffen werden, eine privilegierte Veto-Position einnehmen, wie es die Kritiker der Partizipationsausweitung vermuten.[1]).

Zu Fragestellung (7)

Ob mittels § 21 GO lediglich "Scheinaktivitäten" auf einem politisch belanglosen "Spielfeld" zum Zwecke der "Konfliktabsorption" und besserer Durchsetzung der verwaltungseigenen Prioritäten bewirkt werden kann, ist auf dem Hintergrund der Frage 11 abzuhandeln. Gescheiterte Bürgerentscheide und besonders jene Bürgerbegehren, die gegen einen Gemeinderatsbeschluß initiiert wurden, sind in ihrer politischen Auswirkung auf die

---

1) vgl. Abschnitt III, 3. c)

kommunale Willensbildung zu untersuchen. Das im Fragebogen erfaßte Effizienzspektrum umfaßt nicht nur die auf den Entscheidungsgegenstand bezogenen Kategorien (vgl. Frage 11), sondern auch die Auswirkungen auf den politischen Aggregatzustand der Gemeinde (vgl. Frage 9b).

Zu Fragestellung (8)

Ob die Aktivitätsformen der bürgerschaftlichen Initiativen systemkongruent sind und inwiefern die qualitative Beschaffenheit der Aktions- und Mobilisierungsformen die Teilnahmebereitschaft, die Kooperationsbereitschaft der kommunalen Verwaltungen und die Erfolgschancen eines Bürgerentscheides beeinflußt, wird in den Fragen 7a und 7b berücksichtigt.

Zu Fragestellung (9)

Die Frage, ob eine Verzögerung von Planungsprozessen und eine Zunahme des Konfliktpotentials durch die Praktizierung des § 21 GO bewirkt werden, ist in hohem Maße durch die örtliche Kommunikationsstruktur mitbestimmt. Inwiefern Bürgerbegehren und Bürgerentscheide in Planungsbereichen mit hohem Komplexitätsgrad möglich und sinnvoll sind, wird auf dem Hintergrund des Gegenstandsbereiches "Gebietsreform" abgehandelt, einem

in der kommunalen Praxis exzeptionellen Politikbereich, der hier Berücksichtigung findet, da er durch einen extrem hohen Komplexitätsgrad gekennzeichnet ist und da der Verfasser ein Bürgerbegehren in diesem Entscheidungsbereich selbst mitinitiiert hat. Ferner zeigt die Analyse der Willensbildung zur Gebietsreform, daß die Einschätzung lokaler Partizipation nicht bei den lokalen Einflußfaktoren stehenbleiben darf.
Ob die bürgerschaftliche Initiative in der Lage ist, alternative Planungen gegen die planenden Verwaltungsorgane durchzusetzen, wird in Frage Nr. 4 erfaßt.

V. BETEILIGUNGSMODELLE FÜR DIE GESAMTBÜRGERSCHAFT

Im Kommunalrecht der deutschen Bundesländer sind neben der Wahl der Gemeindeorgane vornehmlich folgende Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung institutionalisiert: 1. Mitwirkung sachkundiger Bürger in den Ausschüssen des Gemeinderates;[1)] 2. Mitberatung in der Bürgerversammlung; 3. Bürgerbefragung; 4. Bürgerantrag; 5. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid.

---

1) vgl. z.B.: § 40 und § 41 GO, sowie § 35 Abs. 3 nw. GO

Zu den nicht verfaßten Partizipationsmodellen gehören u.a.: Bürgerinitiativen, Bürgerforum, Planungsbeirat, Anwaltsplanung und Gemeinwesenarbeit.[1)] Kern und Ausgangspunkt der gegenwärtigen Partizipationsbestrebungen im politisch-administrativen Bereich sind die Bürgerinitiativen. Bei ihnen handelt es sich um spontan ins Leben gerufene, wenig organisierte Gruppierungen von Bürgern, die aus konkretem Anlaß zu Selbsthilfeaktionen schreiten oder Einfluß auf politische Willensbildungsprozesse zu gewinnen suchen. Bürgerinitiativen sind nicht institutionalisiert und haben keine rechtlich- bzw. organisatorisch verfestigte Verfahren für ihre Gründung, die Wahl ihrer Repräsentanten und ihre Aktionsformen. Ihre einzige Legitimation und Machtbasis gegenüber der Verwaltung ist die jederzeitige Unterstützung durch Mitglieder und Anhänger. Am Anfang jeder Form von Teilnahme steht eine Bürgerinitiative.

Bürgerantrag, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind im Lichte eines strikten Repräsentationspositivismus institutionalisierte Bürgerinitiativen. Bürgerantrag und Bürgerbegehren ermöglichen den Bürgerinitiativen das "Eintauchen in den verfaßten Willensbildungsrahmen".[2)]
Die baden-württembergische Gemeindeordnung bietet Bürgerinitiativen "die meisten und differenziertesten Mitwirkungsmöglichkeiten unter allen Kommunalver-

---

1) Zur eingehenderen Definition vgl. Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 130 ff.

2) Reinhold Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Politische Studien, 25.Jg.(1974), S.32

fassungen in der Bundesrepublik Deutschland."[1] Nach dem Willen des Gesetzgebers wurde auch durch die "Demokratisierungsnovelle" vom 4.11.1975 die

> "traditionelle Linie der Gewährleistung der Bürgernähe der kommunalen Selbstverwaltung entsprechend den neuesten kommunalpolitischen Bedürfnissen weiterentwickelt, um die Vielfalt der Interessen und Auffassungen der Einwohner und Bürger zum Wohl der Gemeinde umfassend und bestmöglich im Entscheidungsprozeß zur Auswirkung zu bringen und die Vertrauensgrundlage zwischen Einwohnern und Organen der kommunalen Selbstverwaltung zu erhalten und verbreitern. Eine Verstärkung der Kommunikation zwischen Gemeindeverwaltung und Einwohnern wird angestrebt durch Erweiterung und Spezialisierung der Unterrichtungspflicht gegenüber den Einwohnern (§ 20), die Intensivierung der Einrichtung der Bürgerversammlung (§ 20 a), die Einführung einer Fragestunde für Einwohner und der Anhörung betroffener Personen im Gemeinderat (§ 33 Abs. 4) und die Verstärkung des Grundsatzes der Öffentlichkeit der Sitzungen (§§ 35 Abs. 1 u. 41 Abs. 3). Die Möglichkeiten für die bürgerschaftliche Mitwirkung werden erweitert durch die Einführung des Bürgerantrags (§ 20 b) und die Vergrößerung des Anwendungsbereichs und Erleichterung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheid (§ 21)."[2]

Im Hinblick auf die Beteiligung der gesamten Bürgerschaft sind es vor allem die Rechtsinstitute der Bürgerversammlung und des Bürgerantrages, denen im Vorfeld der Anwendung des § 21 GO etliche Bedeutung zukommt.[3]

---

1) Reinhold Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Der Bürger im Staat, 25.Jg.(1975), Heft 1, S. 54

2) Komm. z. GO 3.Aufl. 8.Erg.Lfg.1.10.1976, S. 293

3) Die Mitwirkung sachkundiger Bürger in den Ausschüssen des Gemeinderates nach § 40 und § 41 GO blieb unter dem Aspekt der beteiligten Gesamtbürgerschaft außer Betracht. Auch die im baden-württembergischen Kommunalwahlrecht verankerte Möglichkeit des Panaschierens und Kumulierens erfährt hier keine Wertung unter partizipationsrelevanten Gesichtspunkten.

1. DIE BÜRGERVERSAMMLUNG (§ 20 a GO)

Die Bürgerversammlung ist zu kennzeichnen als eine Zusammenkunft von Gemeindebürgern und Vertretern der Gemeindeverwaltung zur Erörterung lokaler Angelegenheiten. Bürgerversammlungen sind auch in jenen Bundesländern, die dieses Rechtsinstitut nicht in ihren Kommunalverfassungen verankert haben[1], eine gängige Praxis geworden. Nach § 20 a GO soll "in der Regel" ein Mal im Jahr eine Bürgerversammlung vom Gemeinderat anberaumt werden. Mit der GO-Novelle vom 4.11.1975 wurde der Bürgerschaft die Möglichkeit eröffnet, eine Bürgerversammlung mit einer selbst bestimmten Tagesordnung zu beantragen. Das hierzu erforderliche Quorum liegt bei 10 % der Stimmbürgerschaft. "Vor einem Mißbrauch des Antrages schützt die Beschränkung auf wichtige Gemeindeangelegenheiten, das Verbot des kurzfristigen Wiederaufgreifens von Angelegenheiten, die bereits Gegenstand einer Bürgerversammlung waren, und vor allem das Unterschriftenquorum."[2]
Über die Zulässigkeit des Antrages entscheidet der Gemeinderat. Das Gemeindeparlament hat zu prüfen, ob es sich um eine wichtige Angelegenheit im Sinne der Gemeindeordnung bzw. der Hauptsatzung handelt. Das gesetzliche Verbot der geforderten Maßnahme oder die Unmöglichkeit der Finanzierung ist für den Gemeinderat kein Ablehnungsgrund, da ja gerade die Bürgerversammlung

---

1) Bislang haben dieses Rechtsinstitut in den jeweiligen Kommunalverfassungen verankert: Baden-Württemberg (§20a), Bayern (Art. 18), Niedersachsen (§ 57 Abs.5), Rheinland-Pfalz (§ 16) und Saarland (§ 20)

2) Komm. z. GO, a.a.O., S. 300

das Forum sein soll, auf dem der Bürgerschaft die einschlägige Problematik vor Augen geführt werden soll. Die vom Gemeinderat beschlossene Tagesordnung und damit der verfahrensmäßige Ablauf wird vom Bürgermeister mit der Einladung bekanntgegeben. Bürgerversammlungen leiden häufig darunter, daß der Bürgermeister sie zur Darstellung seiner eigenen Person und der Leistung der örtlichen politischen Führungsgruppe nutzbar machen will. [1)]

In bezug auf die Bürgerbeteiligung ist die Frage der Kompetenzen von Bürgerversammlungen und die daraus abzuleitenden rechtlichen Konsequenzen von Interesse. In Baden-Württemberg müssen die "Vorschläge und Anregungen" innerhalb einer Frist von drei Monaten im Gemeinderat behandelt werden: "Wenn die Bürgerversammlung auch keine beschließende, sondern nur beratende Funktion hat ..., kann sie doch zu den von ihr erörterten gemeindlichen Angelegenheiten in der Form von Vorschlägen und Anregungen Stellung nehmen."[2)]

Das Teilnahmeinstrument der Bürgerversammlung wird von Praktikern[3)] und in der Literatur[4)] positiv bewertet. Interessierten Bürgern bietet die Bürgerversammlung Ge-

---

1) Josef Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O., S. 173

2) Wie die Abstimmung hierüber in der Bürgerversammlung vorzunehmen ist, wird in der Gemeindeordnung nicht vorgeschrieben.

3) Klaus Zeitler, Mit den Bürgern für die Bürger, in: Demo, 26.Jg. (1974), S. 1076

4) Josef Ziegler, Bürgerbeteiligung ..., a.a.O., S. 185 f.

legenheit, sich über kommunale Probleme zu informieren und dazu Stellung zu beziehen. Der Gemeindeverwaltung ermöglicht das Rechtsinstitut der Bürgerversammlung, das Meinungsspektrum innerhalb der Bürgerschaft kennenzulernen. "In der Praxis führt die Bürgerversammlung gegenwärtig allerdings in vielen Fällen ein Schattendasein."[1] Sie wird erst attraktiver werden und für den Gemeindebürger einen höheren Stellenwert bekommen, "wenn ihr für den Bürger ersichtlich ein angemessener Einfluß bei der Meinungsbildung der kommunalen Entscheidungsgremien eingeräumt wird."[2] Ob im Zusammenwirken mit den anderen bürgerschaftlichen Akrivrechten die Bürgerversammlung einen höheren Stellenwert in der kommunalpolitischen Willensbildung einnimmt, ist noch zu untersuchen.[3]

b) Der Bürgerantrag (§ 20 b GO)

Der Bürgerantrag, der mit der Gesetzesnovelle vom 4.11.1975 als Rechtsinstitut in die Gemeindeordnung eingefügt wurde, erweitert die Möglichkeiten bürgerschaftlicher Mitwirkung in der Form, daß gemäß § 20b GO die Bürgerschaft die Behandlung einer bestimmten Angelegenheit im Gemeinderat oder einem beschließenden Ausschuß beantragen kann. Der Gegenstandsbereich für Bürger-

1) Ziegler, a.a.O., S. 185

2) a.a.O., S. 186

3) vgl. Abschnitt V.3: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext der Beteiligungsmodelle

anträge umfaßt Angelegenheiten, die zum Wirkungskreis der Gemeinde gehören und für die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuß zuständig ist. Der Kreis der beantragungsfähigen Gegenstände ist also weiter als der für einen Bürgerentscheid zugänglichen. Vom Bürgerantrag ausgeschlossen sind (a) "Angelegenheiten, die nach § 21 Abs. 2 vom Bürgerentscheid ausgeschlossen sind"; (b) "Angelegenheiten, über die der Gemeinderat oder ein beschließender Ausschuß nach Durchführung eines gesetzlich bestimmten Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens beschlossen hat (z.B. Verfahren bei der Aufstellung eines Bebauungsplans). Da hierbei bereits in einer gesetzlich vorgeschriebenen Form eine ausreichende und nach besonderen Gesichtspunkten abgegrenzte bürgerschaftliche Mitwirkung stattgefunden hat, ist für eine allgemeine bürgerschaftliche Beteiligung in Form des Bürgerantrages kein Raum mehr."[1)]
Richtet sich ein Bürgerantrag gegen einen Beschluß des Gemeinderates oder eines beschließenden Ausschusses, muß er innerhalb von zwei Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses eingebracht sein. "Diese Ausschlußfrist soll verhindern, daß die Ausführung von Beschlüssen wieder abgebrochen werden muß oder längere Zeit überhaupt nicht an die Ausführung gegangen werden kann."[2)]
Der Bürgerantrag muß von mindestens 30 % der Bürger unterzeichnet sein, die nach § 21 ein Bürgerbegehren unterstützen müssen. Das sind grundsätzlich 4,5 % aller Bürger. Durch die nach Größe der Gemeinden differenzierten Höchstzahlen soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß es in größeren Gemeinden schwer ist, die grundsätz-

---

1) Komm. z. GO, S. 300/4

2) a.a.O.

lich geforderten 4,5 % der Bürger für eine Unterzeichnung des Antrages zu gewinnen.
Wenn ein Bürgerantrag zulässig ist, muß der Bürgermeister die Angelegenheit innerhalb von drei Monaten den Gemeinderat oder den zuständigen beschließenden Ausschuß damit befassen. In der den Antragsgegenstand behandelnden Sitzung des Gemeinderates sollen die Vertreter des Bürgerantrages gehört werden. Das bedeutet eine grundsätzliche Rechtspflicht zur Anhörung.
Da der Bürgerantrag eine junge Institution in der Gemeindeordnung ist, liegen noch keine Berichte über die Bewährung in der kommunalpolitischen Praxis vor. Gleichwohl sind die Effizienzvermutungen in der Literatur positiv:

> "Der Bürgerantrag kann ... zu einem konsequenten plebiszitären Minderheitenrecht ausgebaut werden. Institutionelle Grenzen sind jedoch dort zu ziehen, wo dieses Minderheitenrecht zur Obstruktion soweit mißbraucht werden könnte, daß der Rat darüber nicht mehr zur Erfüllung seiner 'Mehrheitsverpflichtungen' kommt. Der vielfach beschworenen 'Antragsflut' ist mit Hilfe einer entsprechenden Festlegung des Quorums und mit der Auflage eines Finanzierungsvorschlages begründet entgegenzuwirken."1)

c) Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext der Beteiligungsmodelle

Das für Bürgerbegehren typische Ablaufmodell verweist auf die Tatsache, daß bürgerschaftliche Teilnahme in

---

1) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 144

einem breiten Kontext variiert, transformiert wird und schließlich in einem Bürgerentscheid kulminiert. In 93,5 % der Fälle gingen dem jeweiligen Bürgerbegehren andere Beteiligungsformen voraus. Ein ad hoc initiiertes Bürgerbegehren hat wenig Erfolgsaussichten. Im Einzugsbereich eines Bürgerbegehrens werden Partizipationsinstrumente mit weniger Informations- und Mobilisierungskosten in den politischen Prozeß eingebracht. Bürgerbegehren werden nur selten am Gemeinderat vorbei initiiert. Das gilt auch für Gegenstände des Positivkatalogs, die keiner Zustimmungspflicht des Gemeinderats unterworfen sind. Vier von fünf Bürgerbegehren sind mit Themen befaßt, die zuvor im Gemeindeparlament behandelt wurden.[1)] Nur die Behandlung durch das Repräsentativorgan vor der Initiierungsphase verleiht dem Begehren offenbar jenen Beteiligungsimpetus, der erforderlich ist, um einem Bürgerbegehren zum Erfolg zu verhelfen. Die Behandlung in den Gemeindeorganen hebt den Antragsgegenstand auf ein so hohes Publizitäts- und Informationsniveau, daß die Bürgerschaft teilnahmefähig wird.

Ein Bürgerbegehren resultiert nicht aus einem kurzfristigen, tagespolitisch aktuellen Dissens zwischen Bürgerschaft und Gemeindeorganen. Nahezu alle empirisch erfaßten Fälle weisen einen längeren Einzugsbereich des Konfliktes aus. Die kontroverse Behandlung eines Gegenstandes in der Bürgerversammlung ist am ehesten geeignet, mit dem Gemeinderat dissidierende Bürger zur Initiierung eines Bürgerentscheides zu veranlassen.[2)] Bürgeranträge münden nur selten in ein Bürgerbegehren ein (9 % der Fälle Das könnte in der relativ hohen Konsensstiftenden Wirkung

---

1) vgl. Tabelle 1

2) vgl. Tabelle 2

Tabelle 1

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext anderer Beteiligungsformen:

	Der Gegenstand des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides wurde v o r der Initiierung		
	im Gemeinderat diskutiert	nicht im Gemeinderat diskutiert	Total
	%	%	%
Anteil	80,2	19,2	100
Der Bürgerentscheid kam zustande	100	-	100
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	32,o	68,o	100
Der Gemeinderat hat erneut beraten	87,o	13,o	100
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	79,3	20,7	100

Tabelle 2

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid im Kontext der Beteiligungsformen

	Vor Initiierung des Bürgerbegehrens wurden folgende Beteiligungsformen praktiziert:			
	Verfaßte		Nicht verfaßte	
	Bürgerversammlung %	Bürgerantrag %	Bürgerinitiativen etc. %	Total %
Anteil	61,o	9,o	30,o	100
a) Der Bürgerentscheid kam zustande	28,4	14,2	29,2	
b) Der Bürgerentscheid ist gescheitert	50,1	19,6	41,o	
c) Der Gemeinderat hat erneut beraten	21,5	6,2	29,8	
d) Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	-	60,o	-	
e) Total: (a)+(b)+(c)+(d)	100	100	100	

dieser Beteiligungsform begründet sein. Ein hinreichend durch Unterschriften unterstützter Bürgerantrag zeigt dem Gemeinderat offenbar an, daß sich eine mehrheitsfähige Opposition in der Bürgerschaft formiert hat. Die Existenz einer solchen bürgerschaftlichen Opposition macht den Gemeinderat geneigt, durch erneute Beschlußfassung und ggf. Modifikation seiner Entscheidung einem Bürgerentscheid zuvorzukommen.[1] Die Zahl der zustande gekommenen Bürgerentscheide (nach Bürgeranträgen) ist mit 14,2 % nur deshalb geringer als bei den anderen Beteiligungsinstrumenten, da die bürgerschaftliche Initiative, die durch den Bürgerantrag eine Frühwarnung signalisiert, in hohem Maße vom Gemeinderat im Vorfeld eines Bürgerbegehrens vereinnahmt wird: Die durch den Bürgerantrag stimulierte Motivation der Bürger kann nicht in Teilnahmebereitschaft umgesetzt werden, da Behandlung und Stellungnahme durch den Gemeinderat eine offenbar entmobilisierende Wirkung in der Bürgerschaft zeitigen. Dagegen wird das durch langfristige Bürgerinitiativen evozierte Teilnahmebegehren am ehesten in ein Bürgerbegehren umgesetzt. Bürgerinitiativen, die ein rechtsförmliches Bürgerbegehren einbringen, haben die größten Erfolgsaussichten auf einen zustande kommenden Bürgerentscheid[2], da sie offenbar eine stärker motivierende und mobilisierende Wirkung ausüben als Bürgeranträge, deren Beteiligungsklimax in der Behandlung des beantragten Gegenstandes durch die Verwaltungsorgane besteht.

---

1) vgl. Tabelle 2: Nach Bürgeranträgen in 60 % der Fälle

2) a.a.O.

Zusammenfassung

Ein in Bürgerbegehren einmündendes Partizipationsbegehren hat stets andere Formen der Beteiligung durchlaufen. Die auf Langfristigkeit angelegten Bürgerinitiativen, die ein Bürgerbegehren einbringen, rufen das für einen Bürgerentscheid benötigte Teilnahmebegehren in der breiten Bürgerschaft am ehesten hervor. Die verfaßten Beteiligungsinstrumente, Bürgerversammlung und Bürgerantrag, führen dagegen oft zur Substituierung des Bürgerentscheides, da die Verwaltungsorgane durch dem Antrag entgegenkommende Strategien die bürgerschaftliche Initiativen vereinnahmen.
Im Kontext der kommunalen Beteiligungsformen ist § 21 GO keineswegs ein andere Partizipationsinstrumente substituierendes oder gar mit den Kompetenzen des Gemeindeparlamentes stets konfligierendes Rechtsinstitut, sondern ein die Funktion des Gemeinderates intensivierendes und das Partizipationsbegehren stimulierendes Instrument der kommunalen Willensbildung.[1)]

---

1) In 89,1 % der Fälle hat der Gemeinderat den jeweils beantragten Gegenstand erneut beraten bzw. durch seine erneute Entscheidung modifiziert. Selbst das Scheitern eines Bürgerentscheides hat in 21,6 % der Fälle erneutes Partizipationsbegehren evoziert, das sich in anderen Teilnahmeformen manifestierte.

VI. DIE BISHERIGE PRAXIS DES § 21 GO

1. Frequenzen

Bereits im Jahr des Inkrafttretens der Gemeindeordnung[1] wurden 17,4 % aller bisherigen Bürgerentscheide durchgeführt. Dabei handelte es sich vornehmlich um Bürgerentscheide zur Verfassungsform, die durch Gemeinderatsbeschluß herbeigeführt worden sind.[2] Die Folgezeit weist eine relativ gleichmäßige Streuung der Bürgerentscheide auf. Atypisch sind nur die Phasen der Willensbildung zur Kreis- und Gemeindereform. So ist in den Jahren 1971 bzw. 1973/74 eine merkliche Zunahme der Bürgerentscheide zur Gebietsreform festzustellen.[3]
Die Novellierung der Gemeindeordnung, die einen Abbau der restriktiven Eingangsvoraussetzungen, mithin eine Verbesserung der Erfolgschancen mit sich brachte, konnte keine nennenswerte Erhöhung der Initiierungsfrequenz bewirken. Es bleibt zu untersuchen, ob die im Zuge der Gemeindeordnungsnovelle geschaffene Diversifizierung der Partizipationsangebote eine Entlastung für die Teilnahme im Rahmen des § 21 GO mit sich brachte. Gleichwohl zeigen die stagnierenden Frequenzen, daß bloße institutionelle Änderungen im Sinne einer Erleichterung der Eingangs-

---

1) Am 1. April 1956

2) 68,6 % der Fälle: Bürgerentscheide über Gemeinderats- und Bürgerausschußverfassungen.

3) 53,3 % aller Fälle

voraussetzungen noch keine Steigerung des Partizipationsbegehrens implizieren.[1)]

2. Aktionsbereiche

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide sind mit Gegenständen aus vornehmlich sieben Bereichen befaßt:

(A) Verfassungsform: 25,3 %[2)]

Bei Einführung der Bezirksverfassung kann lediglich die Abgrenzung der Bezirke durch den Bürgerentscheid vorgenommen werden. Die materiellen Ausgestaltung der Bezirksverfassung bleibt jedoch der Hauptsatzung vorbehalten.

"Auch die konkrete Abgrenzung der Ortschaften kann Gegenstand des Bürgerentscheids sein, während die Ausgestaltung der Ortschaftsverfassung im einzelnen vom Gemeinderat in der Hauptsatzung festzulegen ist. Über die Aufhebung der Ortschaftsverfassung kann nur dann ein Bürgerentscheid durchgeführt werden, wenn sie nicht auf Grund einer Vereinbarung nach § 9 auf unbestimmte Zeit eingeführt worden ist; in diesem Fall kann wegen des nach § 73 S. 1 bestehenden Zustimmungsvorbehalts des Ortschaftsrats kein Bürgerentscheid zugelassen werden."[3)]

---

1) Den Grund dafür, daß das Instrument des § 21 GO bsiher nur wenig genutzt worden ist, sehen manche Autoren in den prohibitiven Eingangsvoraussetzungen vgl. dazu Alemann, Partizipation-Demokratisierung-Mitbestimmung, a.a.O., S. 97

2) Die %-Angaben beziehen sich auf alle Bürgerbegehren und Bürgerentscheide.

3) Komm. z. GO, a.a.O.,S. 300/11

(B) Gebietsreform: 26,4 %
Der Bürgerentscheid bezieht sich auf die Tatsache und den Umfang der freiwilligen Grenzänderung. "Bei unfreiwilliger Grenzänderung beschränkt sich der Bürgerentscheid auf die Stellungnahme der Gemeinde nach § 8 Abs.3 S. 3. Bei der Änderung von Landkreisgrenzen wird dem Bürgerentscheid die nach § 7 Abs. 3 LKrO erforderliche Stellungnahme der Gemeinde unterstellt."[1)]

(C) Schulwesen: 12,6 %
Im Schulwesen ging es vornehmlich um die Festlegung bestimmter Schularten, die Errichtung von Schulhäusern, die Zusammenfassung von Nachbarschulen oder die Auslagerung von Schulklassen in Nachbarschulen.

(D) Straßenbau und Verkehrswesen: 3,4 %
Hier gab es zwar Bürgerbegehren, aber keine Bürgerentscheide, da diese Gegenstände nicht in jedem Falle unter dem Begriff "öffentliche Einrichtungen" im Sinne des § 10 GO zu fassen sind.[2)] Die Gemeindeparlamente haben daher bei allen Bürgerbegehren die Zulässigkeit im Sinne des § 21 Abs. 4 versagt.

(E) Wasserversorgung: 11,5 %
Die Erschließung und Nutzung eigener Wasserquellen und der Anschluß an Zweckverbände für Wasserversorgung stand hier zur Entscheidung.

(F) Bauplanung und Sanierungsmaßnahmen: 10,3 %

---

1) Komm. z. GO, a.a.O., S. 300/11
2) vgl. Abschnitt II

(G) Kultur, Sport und Denkmalschutz: 6,9 %

Die Bereiche (F) und (G) können ihrem Wesen nach nicht scharf voneinander getrennt werden: Der bürgerschaftliche Widerstand gegen gewisse Planungs- und Sanierungsmaßnahmen basiert auf der Motivation, gewisse Stadt- und Landschaftsbilder bzw. Kulturdenkmäler in ihrer Substanz zu erhalten.

(H) Umweltschutz:[1] 1 Fall

(I) Sonstige:[2] 3,4 %

Total: 100 %

Die Verteilung nach Initiativkategorien zeigt, daß ein großer Teil der Bürgerentscheide (40,9 %) von den Gemeindeparlamenten initiiert worden ist.[3] Beinahe jedes dritte Bürgerbegehren (30,7 % der Fälle) wurde vom Gemeinderat wegen Unzulässigkeit im Sinne des § 21 Abs. 4 verhindert.
Sieht man von dem komplexeren Aktionsbereich (B) Gebietsreform ab, dann handelt es sich in der Regel um die auch für Bürgerinitiativen typischen, räumlich, zeitlich und sachlich begrenzten Problembereiche[4], die in ihrer Transparenz und "selektiven Bürgernähe"[5]

---

1) Ein Fall ist bekannt: Der im August 1974 in der Gemeinde Whyl, Kreis Emmendingen, beantragte Bürgerentscheid richtete sich gegen den Verkauf gemeindeeigenen Geländes für den Bau des am südlichen Oberrhein projektierten Kernkraftwerkes.

2) vgl. Kasuistik: Die Fälle Nr. 45, 60 und 65

3) vgl. Tabelle 3

4) Horst Zilleßen, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, a.a.O., S. 18

5) Walter Schmitt-Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: DÖV 1972, S. 785

Tabelle 3

Bürgerbegehren und Bürgerentscheide: Verteilung nach Initiativkategorien und Aktionsbereichen

Aktionsbereich	BÜRGERBEGEHREN 1. Bürgerbegehren, denen keine BE folgten %	2. Bürgerbegehren, denen BE folgten %	3. Bürgerentscheide auf Beschluß des Gemeinderates %	Total %
Anteil	30,7	28,4	40,9	100
(A)	4,5	31,8	63,7	100
(B)	21,7	43,8	43,5	100
(C)	63,6	9,o	27,4	100
(D)	100	-	-	100
(E)	50,o	30,o	20,o	100
(F)	44,4	33,3	22,3	100
(G)	33,3	33,3	33,3	100
Total	30,7	28,4	40,9	100

eine bürgerschaftliche Teilnahme am ehesten ermöglichen. Der quantitative Vergleich mit den für Bürgerinitiativen typischen Aktionsbereichen weist einige Inkongruenzen auf:[1] (a) Während Bürgerinitiativen mehrheitlich in dem durch elementare Betroffenheit gekennzeichneten Bereich der Stadtplanung und -sanierung aktiv werden, sind nur 10,3 % aller Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide in diesem Bereich initiiert worden. Das ist bedingt durch den lt. Gemeindeordnung eng umgrenzten Anwendungsbereich.[2] (b) Gebietsreformen, für Bürgerinitiativen ohne Relevanz, haben für die bisherige Anwendung des § 21 GO eine relativ große Bedeutung, wenngleich dieser Anwendungsbereich nur im Rahmen der Verwaltungsreform aktuell war.

3. Gründe des Scheiterns

Nahezu ein Drittel der Bürgerbegehren (30,7 %) ist vor dem Bürgerentscheid gescheitert. Dabei waren vornehmlich folgende Gründe maßgeblich:

---

1) Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin, in: ZfP 1973, S. 262

Peter Dienel, Bürgerinitiativen und Selbstverwaltung, in: Der aktive Bürger, Utopie und Wirklichkeit, Köln und Berlin 1971, S. 16 f.

2) vgl. Abschnitt II

Tabelle 4

Gründe des Scheiterns

	% der Fälle
(a) Ablehnung durch den Gemeinderat, da der Antrag keine "Wichtige Gemeindeangelegenheit" im Sinne des § 21 GO beinhalte:	55,5
(b) Fristversäumnis:	14,8
(c) Ablehnung durch den Gemeinderat, da es sich um keine "öffentliche Einrichtung" im Sinne des § 21 Abs. 1 handle:	7,4
(d) Kein Finanzierungsvorschlag:	7,5
(e) Keine hinreichende Zahl der Unterschriften:	3,7
(f) Formfehler:	7,6
(g) Zurücknahme des Antrages wegen veränderter Sachlage:	11,6
Total:	100

Kraft Gesetzesnorm fungiert der Gemeinderat durch seine starke Position als Selektionsfilter für die Zulässigkeit von Bürgerbegehren, denn eine von der Bürgerschaft aufgegriffene Gemeindeangelegenheit, die nicht unter die im Positivkatalog des § 21 genannten "wichtigen Gemeindeangelegenheiten" subsumierbar ist, wird erst durch Beschluß des Gemeinderates und entsprechende Erweiterung der Hauptsatzung zum Gegenstand, der dem Votum der Bürgerschaft zugänglich ist. Über die Hälfte der gescheiterten Bürgerbegehren (55,5 % der Fälle) sind durch eine restriktive Definition des Begriffs "wichtige Gemeindeangelegenheit" vom Gemeinderat blockiert worden.

Gegen die Entscheidung des über die Zulässigkeit befindenden Gemeinderates wurden in 48,1 % aller abgelehnten Bürgerbegehren Rechtsmittel eingelegt:
(a) 29,6 % bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde;
(b) 14,8 % beim Verwaltungsgericht.

Die ablehnende Entscheidung des Gemeinderates wurde nur bei 7,7 % aller Widerspruchsverfahren revidiert. Offenbar ist das differenzierte Quorum der für die Unterstützung des Bürgerbegehrens nötigen Unterschriften kein gravierendes Hindernis: Nur in 3,7 % der Fälle konnten die nötigen Unterschriften nicht erbracht werden. Viel eher ist die Versäumnis der Frist bei jenen Bürgerbegehren ein Grund des Scheiterns, die gegen einen Beschluß des Gemeinderates innerhalb von vier Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses eingereicht sein müssen (14,8 % der Fälle). Insbesondere in Gegenstandsbereichen hoher Komplexität, wo sich die bürgerschaftliche Initiativ erst in einer sehr späten Phase der Willensbildung formiert, ist die Frist von vier Wochen für die Aktivierung einer breiteren Bürgerschaft nicht immer hin-

reichend.

Initiatoren von Bürgerbegehren müssen nach § 21 Abs. 3 GO einen "nach den gesetzlichen Vorschriften durchführbaren" Finanzierungsvorschlag machen. Bei der Frage der Zulässigkeit ist nicht auf die kommunalpolitische Zweckmäßigkeit und die planmäßige Einordnung in den Katalog der Gemeindeaufgaben abzuheben, denn sonst hätte es der Gemeinderat in der Hand, ein ihm nicht genehmes Bürgerbegehren unter Berufung auf einen Durchführungsplan abzulehnen. Würde das Bürgerbegehren jedoch dazu zwingen, eine Pflichtaufgabe zurückzustellen, dann wäre der dahingehende Finanzierungsvorschlag nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht durchführbar, das Bürgerbegehren also unzulässig. Bei einem expandierenden Bereich der Pflichtaufgaben[1] dürften Bürger aber nur schwerlich in der Lage sein, für ein größeres Vorhaben einen Finanzierungsplan ohne Eingriff in die Haushaltssatzung zu erstellen.[2] Gleichwohl sind nur 7,5 % der nicht zustande gekommenen Bürgerentscheide am Obligo des Finanzierungsvorschlages gescheitert.[3]

---

1) Hans Klüber, Das Gemeinderecht in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1972, S. 37 f.

2) Hans Oswald, Die überschätzte Stadt, Phil.Diss. Freiburg i.B. 1966, S. 156 f.

3) vgl. ergänzend zum Aspekt 'Finanzierungsvorschlag': Abschnitt II

VII. DAS EFFIZIENZSPEKTRUM DES § 21 GO

1. Korrektiv in der kommunalpolitischen Willensbildung

In der theoretischen Konzeption findet die Gemeindeverwaltung im Gemeinderat ihr kontrollierendes Gegengewicht. Der Gemeinderat ist in der kommunalpolitischen Praxis nicht mehr durchgängig das legitimatorische Pendant zu den Verwaltungsorganen:

> "Der Typus des vor allem aus dem örtlichen Handel und Gewerbe rekrutierten Gemeinderates, dessen Mitglieder sich von der Mitgliedschaft im Gemeinderat vor allem wirtschaftliche Vorteile versprechen und der aufgrund einer einseitig ökonomisch orientierten Prioritätensetzung in ständig wachsendem Maße in einen (zunächst noch latenten) Widerspruch zu weiten Kreisen der Gemeindebürgerschaft gerät, ist heute schon keine Seltenheit mehr."1)

Wahlen zum Gemeinderat sind keine Kontrolle per se und nur in geringem Umfange Selektionsprozesse. Sie dienen lediglich zur "regelmäßigen Erneuerung der demokratischen Legitimation von inhaltlich und personell nicht kontrollierbaren Kommunalpolitikern."2) Im Verlauf einer Sitzungsperiode können Fragen ins Blickfeld der Bürgerschaft rücken, die vom Gemeinderat nicht zum Thema der kommunalpolitischen Willens-

---

1) Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, Hamburg 1976, S. 60

2) Karl-Heinz Naßmacher, Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, a.a.O., S. 65

bildung gemacht werden. In solchen Fällen gilt es ein neues Gleichgewicht zwischen Verwaltungsorganen und Bürgerschaft zu finden. Die Untersuchung soll zeigen, ob die plebiszitären Elemente des § 21 GO als Willensbildungskorrektive fungieren können.

In der Initiativphase eines Bürgerbegshrens lassen sich unter dem Aspekt der Motivation und Zielsetzung zwei charakteristische Ausgangssituationen unterscheiden: a) Der spontane Wille zur Einflußnahme auf aktuelle oder antizipierte politische, ökonomische, soziale oder kulturelle Verhältnisse mündet ein in eine bürgerschaftliche Initiative in Form eines Bürgerbegehrens. Nur 20 % der Gesamtinitiativen sind mit Gegenständen befaßt, die vor der Initiativphase nicht im Ratsgremium diskutiert wurden.[1] Bei Planungsgegenständen sind es gar nur 10,5 % der Fälle, die vor jeder Planung der Verwaltungsorgane initiiert wurden.[2] Planungs- und Innovationswille sind also keineswegs ein Spezifikum der Initiativen im Rahmen von § 21 GO. Die bürgerschaftliche Teilnahme ist ihrem Wesen nach weniger "initiativ" als reaktiv: b) Die Reaktion auf eine durch Handeln oder Unterlassen der Verwaltungsorgane entstandene Drucksituation, die von den betroffenen bzw. politisch aktionswilligen Bürgern als kommunalpolitische Fehlentwicklung beurteilt wird. Die politische Aktivität des Gemeindebürgers wird in aller Regel erst dann stimuliert, wenn sich zwischen Teilen der Bürgerschaft und den Verwaltungsorganen ein gravierender Dissens ergibt.

---

1) vgl. Tabelle 1
2) vgl. Tabelle 5

Tabelle 5

DIE INITIATIVPHASE VON BÜRGERBEGEHREN

	I N I T I A T I V P H A S E:			
	Vor jeder Planung	Bei Beginn der Planung	während der Planberatung	Nach Beschluß des Gemeinderates
	%	%	%	%
Anteil Total: 100	12,5	-	18,7	68,8

Die überwiegende Zahl der Bürgerentscheide (60,9 % der Fälle) wurden auf Beschluß des Gemeinderates herbeigeführt. Weder Entscheidungsnotstand noch die Furcht vor der Übernahme der politischen Verantwortung veranlaßt die Gemeindeparlamente zur "Flucht ins Plebiszit". Es ist vielmehr der politische Dissens, der nach einem Gemeinderatsbeschluß die Bürgerschaft aktiviert und andere Formen der Beteiligung suchen läßt. Außerordentlich starke Resonanz eines Gegenstandes im Verlauf einer Bürgerversammlung, die Unterstützung eines Bürgerantrages durch die bei der Abstimmung unterlegenen Gemeinderatsmitglieder oder eine vergleichsweise schnell vonstatten gehende Unterschriftensammlung scheinen den meisten Gemeindeparlamenten den Eindruck einer so starken bürgerschaftlichen Gegenposition zu vermitteln, daß sie vor dem förmlichen Abschluß des Bürgerbegehrens selbst einen Bürgerentscheid beschließen. Die Frage, warum die Gemeindeparlamente vor der eigentlichen Artikulation des Bürgerbegehrens, d.h. vor Einbringung des Antrages, von sich aus einen Bürgerentscheid herbeiführen und damit die bürgerschaftliche Initiative unterlaufen bzw. vereinnahmen, wurde mit dem beinahe stereotyp wiederkehrenden Hinweis beantwortet: "Wir dürfen uns nicht dem Vorwurf aussetzen, den Bürgerwillen unterdrücken zu wollen !" Diese "muster-demokratische" Haltung tritt allerdings erst zutage, wenn sich in der Bürgerschaft mehrheitsfähige Aktivitäten bemerkbar machen.

Kommt es jedoch zum Bürgerentscheid, dann tritt hier das ungeregélte Spannungsverhältnis zwischen Gemeindeparlament und Bürgerschaft als Entscheidungsorgan, zwischen repräsentativer und direkter Demokratie offen zutage: Ein gegenständlich zulässiger Bürgerentscheid kann zwar jeden vorhergehenden Beschluß des Gemeinde-

parlaments in der gleichen Sache (im Limit der Fristen) aufheben, damit ist jedoch noch nichts über die Außenwirkung einer solchen internen Aufhebung von Gemeinderatsbeschlüssen ausgesagt. Vor allem steht die Frage offen, ob ein Bürgerentscheid den Gemeinderatsbeschluß rückwirkend aufhebt oder erst vom Datum der Willensäußerung der Bürger an mit Effizienz ausgestattet ist. Bedeutsam ist das für jene Fälle, bei denen die Gemeindeverwaltung und ihre Partner im Vertrauen auf rechtsgültige Gemeinderatsbeschlüsse bereits Verträge miteinander geschlossen, Maßnahmen eingeleitet und konkrete Planungen realisiert haben. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf die kommunalpolitische Auseinandersetzung um das dritte Mannheimer Bürgerbegehren verwiesen: Ende Januar 1975 hat der Gemeinderat der Stadt Mannheim mit knapper Mehrheit[1] das Bauprojekt Neckarufer-Nord beschlossen. Mitglieder der Jungen Union leiteten gegen diesen Beschluß im Februar 1975 ein Bürgerbegehren ein, das über 27 000 gültige Unterschriften erbrachte. Der Gemeinderat hatte fast einstimmig den Bürgerentscheid über das Projekt gebilligt. Aus rechtlichen Erwägungen hat der Oberbürgermeister jedoch Widerspruch nach § 43 Abs. 2 GO gegen den Gemeinderatsbeschluß eingelegt und damit den Bürgerentscheid aufgehalten.
Das Regierungspräsidium Karlsruhe hat den Bürgerentscheid aus zwei Gründen für unzulässig erklärt:
1. Entsprechend der Gemeindeordnung dürfen Bürgerentscheide nur über öffentliche Einrichtungen stattfinden, die der Gesamtheit der Bürger zugute kommen. Beim Projekt Neckarufer-Nord handelt es sich jedoch um eine

---

1) d.h. gegen die Stimmen der CDU - Fraktion

gemischt Bebauung.[1)]
2. Zwischen der Stadtverwaltung Mannheim und dem Bauträger wurde ein Generalbesorgungsvertrag abgeschlossen, der nach Ansicht des Regierungspräsidiums durch einen entgegengesetzten Bürgerentscheid nicht verletzt werden darf.[2)] Bei einer nachträglichen Annullierung der vertraglichen Verpflichtungen durch Bürgerentscheid müßte die Gemeinde Schadenersatz leisten und finanzielle Nachteile gewärtigen.[3)]

Läßt man die spezifischen Rechtsverhältnisse beiseite, dann zeigt das Mannheimer Beispiel die faktische Aushöhlung der Rechtsnorm durch die Praxis der Gemeindeverwaltungen: Bürgerbegehren und Bürgerentscheide

---

1) Das Projekt bestand aus Wohnungen, Schulen und Einrichtungen für die Jugend und für alte Menschen. Das Erfordernis, daß die öffentliche Einrichtung der Gesamtheit der Bürger zugute kommen soll, ist auch durch die Tatsache nicht erfüllt, daß ein großer Teil der Wohnungen von der Stadt mit hohen Zuschüssen als Sozialwohnungen finanziert wurde.
vgl. Stuttgarter Zeitung, Nr. 120 vom 28.5.1975, S. 29

2) vgl. dazu: Stuttgarter Zeitung, Nr. 82 vom 10.4.1975, S. 25;
a.a.O., Nr. 87 vom 16.4.1975, S. 19
a.a.O., Nr. 99 vom 30.4.1975, S. 31
a.a.O., Nr. 120 vom 28.5.1975, S. 29
a.a.O., Nr. 131 vom 11.6.1975, S. 21

3) Stuttgarter Zeitung, a.a.O.:
Bei einem Rücktritt vom Vertrag mit dem Bauträger hätte die Stadt Mannheim 61 Mill. DM Schadenersatz leisten müssen.

können durch vollzogene Tatsachen und rechtliche Bindungen der Verwaltung gegenstandslos gemacht werden. Die Bürger können in einem Bürgerentscheid nicht mehr Rechte ausüben als der Gemeinderat, an dessen Stelle sie entscheiden. Beschlüsse des Gemeinderates sind nur solange wieder aufhebbar, als durch ihren Vollzug nicht Rechte Dritter entstanden sind.[1] Durch diese rechtliche Implikation wird nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg § 21 GO in seinem politischen Stellen nicht geschmälert, da die Bürger bereits in der Planungsphase ausreichend Gelegenheit hätten, sich gegen eine Bebauungsplanung auszusprechen.[2] Damit erhält die Initiativphase innerhalb der kommunalen Willensbildung zentrale Bedeutung als Erfolgsbedingung für ein Bürgerbegehren.

Zusammenfassung

Etwa 20 % der von Bürgerbegehren aufgegriffenen Gegenstände werden erst durch die Initiative der Bürgerschaft zum Thema der Kommunalpolitik. Erst mittels § 21 GO werden diese Themen ins Blickfeld der Gemeindebürgerschaft gerückt. Dabei handelt es sich vornehmlich um planerische Gegenstandbereiche hoher Betroffenheit, in denen die gesetzlichen Be-

---

1) VGH Urteil I 561/76 vom 25.10.1976, S. 6
2) a.a.O.

teiligungsinstrumente des Bundesbaugesetzes offenbar nicht immer hinreichende Berücksichtigung der betroffenen Interessen gewährleistet. Ungefähr 80 % der Gegenstände sind bereits vor der Initiierung eines Bürgerbegehrens im kommunalpolitischen Gespräch. Politische Aktivität tritt in der Bürgerschaft meist erst dann in Erscheinung, wenn sich aus einer planerischen Vorgabe der Verwaltungsorgane ein politischer Dissens ergibt. Dabei kann § 21 GO nur dann als Willensbildungskorrektiv fungieren, wenn die Initiierung des Bürgerbegehrens in einer so frühen Phase der Willensbildung erfolgt, daß die Rechtsnorm des § 21 GO nicht durch die Kraft des Faktischen, d.h. vollzogene Tatsachen bzw. rechtliche Bindungen der Verwaltung, ausgehöhlt wird.
Die meisten Kommunalparlamente unterlaufen bzw. vereinnahmen die bürgerschaftlichen Initiativen indem sie Bürgerentscheide beschließen sobald sich mehrheitsfähige Aktivitäten in der Bürgerschaft abzeichnen. § 21 GO fungiert also nicht erst durch das vollzogene Votum der Bürger als Willensbildungskorrektiv im kommunalen Politikfeld, sondern vielmehr hat bereits die Initiativphase eine antizipatorische Wirkung: Die Gemeindeparlamente greifen bei 60,9 % aller Initiativen den beantragten Gegenstand auf und rücken ihn von sich aus in das Entscheidungsfeld.

2. Korrektiv der sozialen Selektivität

Die Auswertung einschlägiger Studien führt zu dem Schluß, "daß die Bürgerinitiativ- und Partizipationsbewegung gerade jene nicht zu aktivieren und mobilisieren vermochte, die auch in allen anderen Organisationen nicht Protagonisten derselben sind"[1], d.h. jene, die sich durch politische Apathie kennzeichnen. In der partizipationstheoretischen Diskussion wird dem Aktivbürger die Legitimation abgesprochen, den Bürgerwillen schlechthin zu repräsentieren. Die Ziele der Bürgerinitiativen entsprächen in erster Linie den schichtenspezifischen Interessen ihrer Führungsgruppen, d.h. einer'neuen Mittelklasse'.[2] Auch für die amerikanische Partizipationsforschung, die wohl zuerst den Zusammenhang zwischen sozioökonomischem Status und Teilnahmebereitschaft empirisch nachgewiesen hat, entspricht die typische Bürgerinitiative

---

1) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 220f.
a.a.O., S. 83: Zusammenstellung der einschlägigen Literatur

2) Rolf-Peter Lange, Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland und West-Berlin, in: ZfP, 1973, S. 247 ff.

Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, S. 162

Mayer-Tasch, a.a.O., S. 90

Batelle-Institut: Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken, Bonn 1975, S. 159 und S. 242 ff.

Barbara Borsdorf-Ruhl, Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, Essen 1973, S. 80 f.

Bernt Armbruster / Reiner Leisner, Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik, Göttingen 1975, S. 60

Dantscher, Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 60

einer spezifisch mittelständischen Bedürfnisartikulation.[1] Unter schichtspezifischen Aspekten erscheinen Bürgerinitiativen als ein von den Mittelschichten getragenes Phänomen[2], "Artikulationsinstrumente vorwiegend der Privilegierten."[3] Man kann nur vermuten, daß die in Bürgerinitiativen vertretenen Interessen auch die Interessen der politisch und sozial Inaktiven einschließen könnten. In der Literatur wird zwischen "Exklusiv- und Inklusivinteressen" unterschieden:

> "Exklusiv sind solche Interessen, die sich nur auf einen lokalen, sozial oder temporal abgrenzbaren Kreis von Betroffenen beziehen und die Nutznießung der partizipativen Interessenwahrnehmung auch nur diesen exklusiven Interessen- und Benutzerkreisen ... zugute kommt ... Anders ... bei öffentlichen Anliegen, von denen man nicht exklusiv, sondern allgemein als Bürger des Gemeinwesens betroffen ist. Wir sprechen hier von Inklusivinteressen, weil diese Interessen auch jene schweigenden Mehrheiten einschließen, die sich nicht interessenbewußt politisch aktivieren wollen oder können."4)

Im Zusammenhang von § 21 GO ist diese interessen-

---

1) Sidney Verba / Norman H. Nie, Participation in America, Political democracy and social equality, New York 1972, S. 286 ff.

Lester W. Milbrath, Political participation, Chicago 1965, S. 22ff.

2) Jürgen Dittberner, Bürgerinitiativen als partielles Partizipationsbegehren, in: ZfP, Heft 2 (1972), S. 195

3) Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin, a.a.O., S. 266

4) Eckart Pankoke, Politische Partizipation und liberale Demokratie, in: liberal, 14.Jg.(1972), S. 357

spezifische Unterscheidung weniger relevant, da einerseits der lt. Gemeindeordnung vorgegebene Gegenstandsbereich nur dem Gemeinwohl verpflichtete "wichtige Gemeindeangelegenheiten" für das bürgerschaftliche Votum zuläßt, und da andererseits sich der Nutzen vieler Initiativziele sich gar nicht auf bestimmte Gruppierungen der Bevölkerung begrenzen läßt.

A. Der Befund

Die empirische Analyse bürgerschaftlicher Initiativen im Rahmen von § 21 GO bestätigt bisherige Befunde: Die kommunalpolitsche Aktivität steigt mit der sozialen Schicht. Während bei den Bürgeri nitiativen die mittleren- und oberen Mittelschichten dominieren[1], werden bei Bürgerbegehren auch die Unterschichten und die untere Mittelschicht in den Bereichen mit den höchsten Betroffenheitsgraden initiativ.[2] Die mittlere- und die obere Mittelschicht, die bei 78 % aller Bürgerbegehren aktiv werden, weisen die höchsten Mobilisierungs- und Erfolgsquoten auf. Innerhalb der Mittelschichten muß man sicher von verschiedenen Intensitätsgraden des Egagements ausgehen, da vor allem jene Berufsgruppen, die in be-

1) Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin, a.a.O., S. 266

2) vgl. Tqbelle 6

Das Schichtungsmodell ist orientiert an: Morris Janowitz, Soziale Schichtung und Mobilität in Westdeutschland, Köln 1958, S. 10 ff.

Tabelle 6

Der soziale Status der Initiativgruppen

Aktionsbereich	Anteil %	Unterschichten %	Untere Mittelschicht %	Mittlere Mittelschicht %	Obere Mittelschicht %	Oberschichten %	Total %
Total	100	4,o	12,o	48,o	30,o	6,o	100
(A)	25,3	9,1	-	12,5	13,3	43,o	
(B)	26,4	8,5	24,7	41,7	33,3	33,6	
(C)	12,6	14,5	42,o	4,2	20,o	23,4	
(D)	3,4	-	-	12,5	13,3	-	
(E)	11,5	27,6	-	12,5	6,6	-	
(F)	10,3	10,1	16,6	8,4	6,6	-	
(G)	6,9	30,2	16,6	8,4	6,6	-	
Total	100	100	100	100	100	100	
BE kam zustande		41,2	33,3	52,2	26,2	33,3	
BE gescheitert		24,5	33,3	43,5	52,4	66,6	
Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß		34,3	33,3	4,3	21,4	-	

sonders engem Kontakt zu den alltäglichen Problemen der Bevölkerung stehen, die Bereitschaft zu Kooperatio bzw. Konflikt mit der Verwaltung zeigen werden.[1)] Ferner stellen die unterschiedlichen Freizeitchancen und die unterschiedlichen Grade öffentlichkeitswirksamer Berufstätigkeit, wo politische Information und "Dienstwissen" nahezu koinzidieren, einen wesentlichen Faktor für die Wahrnehmung von politischen Einflußchancen dar.
Die relativ hohe Initiativquote der Arbeiterschaft[2)] in den Bereichen hoher Betroffenheit (d.h.: C, E und G) dokumentiert ein so beträchtliches Maß an Teilnahmebereitschaft, daß das Benedict'sche monokausale Erklärungsmodell in Zweifel gezogen werden muß.
Die Angehörigen der unteren sozialen Schichten legen bei Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden mit komplexeren Gegenständen, d.h. in den Aktionsbereichen (A) Verfasssngsform, (B) Gebietsreform und (F) Bauplanung, mehr politische Apathie als in anderen Gegenstandsbereichen an den Tag, da sie offenbar weniger in der lage sind, Tatbestände gesteigerter Komplexität

---

1) Hans-Jürgen Benedict (Hrsg.), Politisierung des Alltags, Gesellschaftliche Bedingungen des Friede Neuwied 1972, S. 28 ff.:
Benedict stellt einen Kausalzusammenhang zwischen materieller Sicherheit und ideellem Engagenment der Mittelschichten fest: "Im Unterschied zur Arbeiterklasse können Mittelschichtanghörige aufgrund ihrer materiellen Besserstellung und ihres höheren Bildungsniveaus von bloßen syptomkurierenden zu strukturbezogenen Aktivitäten fortschreiten und die durch die Entwicklung der Produktivkräfte ermöglichten neuen Lebensbedürfnisse artikulieren."

2) vgl. Tabelle 7

Tabelle 7

BERUFSSTRUKTUR DER INITIATIVGRUPPEN

Aktions-bereiche	Arbeiter	Angestellte	Freie Berufe	Akademiker	Andere Berufs-sparten	Total
	%	%	%	%	%	%
Anteile	13,8	23,7	37,5	20,o	5,o	100
(A)	3,o	8,5	41,2	39,3	9,o	100
(B)	4,2	6,3	23,o	57,7	7,7	100
(C)	17,1	19,3	36,4	18,2	9,o	100
(D)	-	-	25,o	75,o	-	100
(E)	14,5	5,5	80,o	-	-	100
(F)	12,1	21,2	66,6	-	-	100
(G)	39,1	10,9	-	50,o	-	100

informationsmäßig zu verarbeiten bzw. sich genügend Informationen zu verschaffen. Diese schon immer bestehende schichtenspezifische "Informations-Lücke" ist auf kommunaler Ebene durch die Verwaltungsreform, die größere Verwaltungseinheiten mit noch weniger politischer Transparenz geschaffen hat, tendenziell eher noch vertieft worden: "Für die Angehörigen der unteren sozialen Schichten fällt die Information über kommunalpolitische Begebenheiten nicht mehr als Nebenprodukt allgemeiner sozialer Kontakte ab, da das Umfeld dieses sozialen Kontaktes nicht mehr identisch mit dem politischen System 'Gemeinde'."[1)]

Die Analyse zeigt, daß die Breite der sozialen Diversifikation innerhalb der Initiativgruppen durchaus relevant ist für den Erfolg eines Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides. In jenen Aktionsbereichen, in denen auch die sozialen Unterschichten in den Initiativgruppen vertreten sind, ist auch die Mißerfolgsquote mit 24,5 % die geringste. Die exklusiv von Mittel- und Oberschichten getragenen Initiativen finden wenig Resonanz bei Gemeindeverwaltung und Gesamtbürgerschaft, da diese schichtenspezifisch nur wenig diversifizierten Initiativen offenbar nicht als repräsentativ für den Bürgerwillen und daher auch nicht als mehrheitsfähig beurteilt werden. Es mag durchaus plausibel erscheinen, daß die in solcherart sozial diversifizierten Initiativen vertretenen Interessen "Inklusivinteressen" sind, "Interessen also, deren Verwirklichung keineswegs nur den um ihre Verwirklichung bemühten Sozialaktiven oder deren sozialer Schicht, sondern zugleich auch der Allgemeinheit zugute kommt."[2)]

---

1) Dieter Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 106

2) Peter Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, a.a.O., S. 90

B. DIE INTENSIVIERUNG DER POLITISCHEN TEILNAHME

a) Strukturelle Determinanten

aa) Die Rahmenbedingungen des kommunalen Entscheidungsbereiches

In der durch Artikel 28 Abs. 2 GG garantierten Form bedeutet Selbstverwaltung "das Recht der Gemeinden, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln." Aber die zunehmende Politikverflechtung, d.h. Integrierung der örtlichen Selbstverwaltung in größere funktionale Zusammenhänge[1], haben die Pflichtaufgaben in einem Maße anwachsen lassen, daß von einer Gefährdung der Selbstverwaltung gesprochen werden muß.[2] Die Gemeinden müssen sich an die planerischen Vorgaben von Bund und Land halten, auf deren Gestaltung der Großteil der Kommunen keinen maßgeblichen Einfluß nehmen kann.[3] Die Länder kontrollieren weitgehend durch überregionale Planung und Investitionszuweisungen mehr als die Hälfte der kommunalen In-

---

1) Ulrich Scheuner, Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung im demokratischen Sozialstaat, in: AfK 12, 1973, S. 41

2) Hans Klüber, Gemeinderecht, a.a.O., S. 37 f.

3) Günter Muncke, Zur Demokratisierung des kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, in: ZfP 2, 1972, S. 231

vestitiionstätigkeit.[1] Für Häußermann bedeutet dies praktisch eine kommunale Investitionskompetenz für die Länder.[2]

Die gegenwärtige Auseinandersetzung um Kernenergie läßt erkennen, daß auch den Gemeinden Entscheidungen im Zusammenhang des Baues und der Entsorgung von Kernkraftwerken nicht erspart bleiben.[3] Uwe Thaysen erkennt hierin eine "Ohnmachtserfahrung der Gemeindebürger, die darin liegt, daß die für ihren Lebensbereich entscheidenden Maßnahmen letztlich auf einer Ebene entschieden werden, auf die sie keinen (soweit wie auf kommunaler Ebene reichenden) Einfluß haben."[4] Übrig bleibt ein reduzierter Selbstverwaltungsbegriff: Koordinierende und planende Gestaltung ist nur noch im gesamtgesellschaftlichen Bezugsrahmen möglich, in dem die örtlichen Besonderheiten hinreichend berücksichtigt werden müssen. Eine umfassende Struktur- und Entwicklungspolitik ist ohne Mitwirkung der kommunalen Körperschaften mit ihrer Bürgerverbundenheit nicht zu bewältigen.[5] Fallstudien quantifizieren

---

1) Wilfried Nelles, Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation, in: Aus Politik und Zeitgeschehen 1975, Heft 7, S. 33 f.

2) Hartmut Häußermann, Ursachen und Funktion der kommunalen Finanznot, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 1972, S. 965

3) Etwa bei der Bereitstellung des nötigen Grund und Bodens.

4) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 69

5) Ulrich Scheuner, Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK 1973, Heft 12, S. 40

den Bereich der "gebundenen Verwaltungstätigkeit" mit 70 %.[1] Als Rest (30 % der Gesamtbeschlüsse) verbleibt ein Entscheidungsbereich, der "bedeutsame Gestaltungsmöglichkeiten"[2] eröffnet.

bb) Die Gemeindegröße

Die Größe des Raumens wird als bestimmender Faktor für Teilnahmebereitschaft betrachtet. Die quantitative Analyse bestätigt Roger Girod: Kleinere Gemeinden erreichen ein Erfolgs- und Teilnahmeoptimum.[3] Bei Bürgerbegehren in Gemeinden über 5000 Einwohner reduzieren sich die Erfolgsaussichten auf ein Minimum, da das Quorum einer Wahlbeteiligung von 50 % vor der Gemeindeordnungsnovelle idealtypisch hoch angesetzt war.[4] Das damit korrespondierende Erfolgsminimum bei Bürgerentscheiden aufgrund von Gemeinderatsbeschlüssen wird erst bei Gemeinden mit 10 000 Einwohnern er-

1) Ralf Zoll, Wertheim III, Kommunalpolitik und Machtstruktur, in: Politisches Verhalten, Bd.10, München 1974, S. 232

2) a.a.O.

3) Roger Girod, Microsystèmes sociaux et abstentionisme électoral à Geneve, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1970, S. 77

4) vgl. Tabelle 8

Tabelle 8

Erfolgsquoten nach Gemeindegrößen

Folgende Bürgerentscheide kamen zustande:

	Bürgerentscheide nach Bürgerbegehren %		Bürgerentscheide nach Gemeinderatsbeschluß %[1]	
Stimmbeteiligungsquorum:	50 %	30 %	50 %	30 %
Einwohner				
bis 500	100	100	100	100
500 - 1000	100	100	100	100
1000 - 1500	100	85,7	100	100
1500 - 2000	100	80,o	100	100
2000 - 3000	66,6	80,o	80,o	87,o
3000 - 5000	25,o	77,2	50,o	61,2
5000 - 10 000	0	40,o	33,3	42,7
10 000 - 20 000	0	33,3	0	37,3
20 000 - 50 000	0	26,1	0	31,2
über 50 000	0	8,2	0	11,o

1) Die %- Zahlen sind auf die Gesamtzahl der Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheide in der jeweiligen Größenkategorie der Gemeinde (=100 %) bezogen.

reicht, weil sich nur selten bei den vom Gemeinderat initiierten Bürgerentscheiden eine Opposition in der Bürgerschaft formiert, die zum Wahlboykott aufruft, und somit größere Konsenschancen gewährleistet sind. Es mag sein, daß der stärkere Einfluß des Votums, die wirksamere soziale Kontrolle[1] und der besonders ausgeprägte persönliche Zuschnitt von Politik[2] mobilisierende Faktoren im kleineren Raum darstellen. Gemeinden unter 5000 Einwohnern weisen ein Teilnahmeoptimum auf, da sie einerseits leistungsstark genug sind, um die örtlichen Bedürfnisse zu befriedigen und andererseits die hinreichende Transparenz für bürgerschaftliche Mitarbeit ermöglichen. In einer Gemeinde mit mehr als 5000 Einwohnern verlieren enge soziale Kontakte an öffentlicher Bedeutung. Hier erscheint das soziale Leben eher diffus und die Anonymität der Beziehungen ermöglicht in der größeren kommunalen Einheit den Rückzug in die Privatheit. Ein erhöhtes Maß an politischer Apathie ist das Ergebnis dieses Sachverhaltes.
In der kleineren Kommune werden latente Interessengegensätze überlagert durch die "häufige soziale Interaktion, Abstammung, Landverbundenheit und dem Bedürfnis nach kollektiver Identifikation und Ortsbezogenheit, wobei neben den Wertorientierungen vor allem der Nachbarschaft als auch den Vereinen die Funktion der Milderung und Regelung von Interessen-

---

1) Leonhard Neidhard, Determinanten des politischen Verhaltens, a.a.O., S. 74 ff.

2) Ralf Zoll, Wertheim III, a.a.O., S. 139

gegensätzen zukommt."[1] Wo die Transparenz des kommunalen Geschehens noch gegeben ist, muß das nicht unbedingt ein Impetus für den politischen Prozeß in der Gemeinde sein, da wiederum die geringe soziale Distanz zur Vermeidung von Konflikten, zur verwaltungsmäßigen Erledigung von Gemeindeproblemen, d.h. zur Entpolitisierung beiträgt.[2] Die Willensbildung ist an einem "Harmonieprinzip"[3] orientiert, das weitgehend erklärt, warum gerade in kleinen Gemeinden, einer verbreiteten Annahme zum Trotz, der Entscheidungsprozeß nicht demokratischer ist als in den anonymen Großstädten.[4]

---

1) Dieter Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, Stuttgart 1975, S. 22

2) a.a.O., S. 135: "Rund die Hälfte der Befragten richtete sich in seinem Verhalten nach den Nachbarn, wobei es auffällig ist, daß auch die Nichtortsbezogenen sich nach den Nachbarn richten. Das System der sozialen Kontrolle funktioniert demnach -vor allem wohl im alltäglichen Verhalten- während in den Werthaltungen sich ein Pluralismus offenbart."

3) Jörg Uelthöffer, Die kommunale Machtelite und der politische Sillensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Wehling, Kommunalpolitik, a.a.O., S. 121

4) a.a.O,, S. 121, Anm. 149

cc) Die lokale Kommunikationsstruktur

Im Hinblick auf die Ausprägung der lokalen Kommunikationsstruktur sind folgende Fragen von Bedeutung: 1. In welchem Umfang, in welcher Weise und unter welchen selektiven Bedingungen erhält der Gemeindebürger Informationen ? 2. Inwieweit ist der Bürger in der Lage, die beteiligten Interessen zu erkennen, die Informationen zu verarbeiten und einzuordnen ?

Partizipation im kommunalen Bereich zielt ab auf die Teilnahme der von "einer politischen Entscheidung Betroffenen an deren Zustandekommen."[1] Voraussetzung dafür ist eine politische Öffentlichkeit, die nicht erst dann eine Funktion hat, wenn über Alternativen entschieden werden muß, sondern bereits in jenem Stadium der Willensbildung, in dem es darum geht, Aufgabenstellungen zu formulieren und die Alternativen inhaltlich zu konkretisieren. Beide, Partizipation und Öffentlichkeit, stehen in einem miteinander korrespondierenden Verhältnis: Partizipation ist nicht möglich ohne Öffentlichkeit und Öffentlichkeit fordert Möglichkeiten der Partizipation.

Information über das kommunalpolitische Geschehen ist eine wesentliche Komponente für die Teilnahme, wobei der Grad der Informiertheit eben durch die Teilnahme wiederum gesteigert wird. Informiertheit als Be-

1) Ottheim Rammstedt, Partizipation und Demokratie, in: ZfP, 17.Jg.1970, Heft 4, S. 343

stimmungsfaktor für partizipatives Verhalten hängt u.a. von äußeren Bedingungen ab: Neben den Fähigkeiten und Einstellungen des Inidividuums sowie seiner Stellung innerhalb der Gemeinde sind die Beschaffenheit des Erkenntnisgegenstandes und das vorhandene Informationssystems von Bedeutung.
Die Gemeindereform hat mit der Schaffung größerer kommunaler Verwaltungseinheiten "dafür gesorgt, daß in stärkerem Maß Planungs- und Entscheidungsprozesse wieder in den institutionellen Rahmen der Gemeinde gebracht werden; politisch-wissenschaftlicher und staatsrechtlich-kommunalwissenschaftlicher Gemeindebegriff decken sich in stärkerem Maße als zuvor."[1)]
Mit der reduzierten Zahl der kommunalen Entscheidungszentren geht eine Verringerung der Kontroll- und Vetopositionen und der kommunalpolitischen Teilnahmechancen einher. Die vergrößerte Distanz zum kommunalen Entscheidungsträger, der Verlust an unmittelbar-informellen Kontakten zu den kommunalen Amtsinhabern hat dazu geführt, daß "der Durchschnittsbürger über die kommunalpolitischen Verhältnisse weniger informier ist als vorher, weil er nicht mehr in der Lage ist, die Verwaltungsvorgänge zu durchschauen, teils weil diese komplizierter geworden sind, teils weil die herkömmlichen Informationswege verbaut wurden oder versagen."[2)]
Für lokalpolitische Aktivität eines Bürgers, für partizipatives Verhalten schlechthin, ist die Transparenz des politischen Geschehens Voraussetzung für die subjektive Wahrnehmung der Einflußmöglichkeiten.

---

1) Rosemarie u. Hans-Georg Wehling, Gemeinde und Gemeindereform, a.a.O., S. 34

2) Dieter Jauch, Auswirkkngen der Gemeindereform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 94

Die Problems- und Betroffenheitsperzeption darf nicht einfach auf den Bedingungsfaktor "Information" reduziert werden; denn eine Vergrößerung des Informationsangebots (für sich allein) würde die sozialisationsspezifisch ungleiche Verteilung von Partizipationschancen noch mehr ausdifferenzieren, da die Fähigkeit und Kapazität der Informationsverarbeitung nicht als lineares "stimulus-response" - Modell verstanden werden kann: "Jede Wahrnehmung ist immer schon ein kognitiver Einordnungs- und Verarbeitungsprozess, der sich auf Erfahrungen und Urteile stützt, die im Verlauf des Sozialisationsprozesses gewonnen werden. Man muß daher davon ausgehen, daß unterschiedliche soziale Gruppen aufgrund schichtungsspezifischer Sozialisationsbedingungen eine mögliche Beeinträchtigung individueller oder gruppenspezifischer Interessen ... in unterschiedlicher Weise wahrnehmen."[1] Dieser Tatbestand legt nahe, daß Informationen nicht einfach auf Abruf bereitgestellt werden dürfen, z.B. in Form der Offenlegung von Bebauungsplänen, sondern für die spezifische Situation der jeweiligen sozialen Gruppen aufgearbeitet sein müssen. Insofern sind die Aktionsformen und die spezifische Ausprägung der Kommunikation zwischen Initiativgruppen und Gemeindeverwaltung von besonderer Bedeutung.[2]

Ulrich von Alemann veranschlagt die Voraussetzungen an Information und Motivation für die direktdemokratische Form der Beteiligung, d.h. auch für Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, "insgesamt als relativ niedrig":

---

1) Michael J. Buse / Wilfried Nelles, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch-administrativen Bereich, in: Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, a.a.O., S. 51

2) vgl. Abschnitt VII, 6(b)

"Es bedarf vor allem deshalb keiner besonders intensivierten Motivation des einzelnen, da eine Beteiligung hier stets nur punktuell notwendig ist und keinen großen persönlichen Aufwand erfordert."[1] Gleichwohl konzediert auch er: "Aufgrund der hohen Unterschriften- und Wahlbeteiligungsquoten werden aber von seiten der Initiatoren solcher Teilnahmeakte recht hohe Anforderungen an Organisation und Koordination gestellt. Eine verstärkte Einbeziehung des Instruments des Bürgerentscheids als 'regelmäßiger' Bestandteil des politischen Planungs- und Entscheidungsprozesses würde aber auch eine verstärkte Motivation der Beteiligten erforderlich machen."[2]

Transparenz des kommunalen Systems und die Ausprägung des kommunalen Kommunikationssystems gehören zu den Bestimmungsfaktoren der Informiertheit und damit des Beteiligungsbegehrens. Beide Determinanten haben sich durch die Verwaltungsreform verändert: "Das herkömmlich auf persönlichem Kontakt beruhende Informationssystem ist zerbrochen und die Entscheidungsstruktur ist durch die Bildung der Großgemeinden undurchschaubarer geworden. Die Mehrzahl derjenigen, die bislang am Entscheidungsprozeß teilnahmen, die Gemeinderäte, die traditionellen Gemeinderatsbesucher und deren engste Bekannte bilden nach der Reform keine Informationsquellen mehr. Der Bürger ist jetzt auf die offiziösen Bekanntmachungen, auf Stellungnahmen des Bürgermeister im Ortsblatt oder auf die Berichte der Lokalzeitungen über Versammlungen und Sitzungen angewiesen."[3]

---

1) Ulrich von Alemann, Partizipation, Demokratisierun Mitbestimmung, a.a.O., S. 97

2) Buse / Nelles, a.a.O., S. 96 f.

3) Die Funktion der örtlichen Kommunikationsstruktur wird in Abschnitt VII, 6 (b) behandelt; Funktion u Position der Lokalpresse bedürften einer eigenständigen Analyse.

b) Akteur-bezogene Determinanten

aa) Das Ablaufmodell eines Bürgerbegehrens

Die politische Dynamik einer in ein Bürgerbegehren einmündenden Bürgerinitiative entfaltet sich in den drei Phasen von (a) Artikulation, (b) Aggregation und (c) Präsentation der bürgerschaftlichen Interessen.

a) Artikulation: Einzelne oder ein kleiner Kreis von unmittelbar Betroffenen artikuliert die jeweils tangierten Interessen. Diese Initiatoren etablieren sich in einer relativ frühen Phase als Führungszirkel der bürgerschaftlichen Aktivitäten.

b) Aggregation: Mit der Ausweitung der Initiative erfolgt eine organisatorische Verdichtung. Damit einher geht eine durch Information und gezielte Mobilisierung erweiterte Resonanz in der Gesamtbürgerschaft.

c) Präsentation: In dieser Externalisierungsphase verändert die Initiative zunehmend den Adressatenkreis ihrer Aktivitäten. Nicht die Mobilisierung der Gleichgesinnten hat nunmehr den Vorrang, sondern das Herantragen, d.h. Präsentieren, des bürgerschaftlichen Anliegens an die Gemeindeorgane.[1)]

Alle Initiativen im Rahmen von Bürgerbegehren sind nicht rechtsförmig organisiert. Erst nach einer ge-

1) Nur selten (25 % der Fälle) kommen schon in einer früheren Phase Kontakte zu opponierenden Mandatsträgern im Gemeindeparlament zustande.

wissen Stimulierung von Problembewußtsein und Betroffenheit folgt die organisatorische Strukturierung der Initiative, die zum einen vom Komplexitätsgrad der Zielsetzung, zum andern von den personellen Ressourcen abhängt.[1)]

bb) Die Organisationsstruktur

Die ersten Bemühungen einer ins Leben gerufenen Initiative gelten der Gewinnung einer tragfähigen personellen Basis.[2)] Die meist informelle Organisationsstruktur ist durch die Genese der jeweiligen Initiative präformiert. Dabei erweist sich das Element der Dauer als strukturbildend. Bürgerbegehren sind im Vergleich zu anderen Bürgerinitiativen Spontaninitiativen, die, wenn sie gegen einen Gemeinderatsbeschluß gerichtet sind, innerhalb von vier Wochen das bürgerschaftliche Veto in einem rechtsförmigen Antrag, d.h. hinreichend unterschriftlich unterstützt, den Gemeindeorganen präsentieren müssen. Organisationszeit müßte auf Kosten der Aktions- und Mobilisierungszeit investiert werden und könnte daher die Erfolgschancen beeinträchtigen.

---

1) Willi H. Butz/Klaus Dzuck/Sebastian Haffner, Bürgerinitiativ, Stuttgart 1974, S. 136 ff.
Brigitte Höbel/Ulrich Seibert, Bürgerinitiativen und Gemeinwesenarbeit, München 1973, S. 73 ff. u. 119 ff.

2) Hanspeter Knirsch/Friedhelm Nickelmann, Die Chance der Bürgerinitiativen, Wuppertal 1976, S. 127 ff.

In der funktionalen Ausdifferenzierung kann man drei Strukturkreise als personell tragende Elemente eines Bürgerbegehrens unterscheiden:[1] (a) Der Führungskreis, (b) der Verfügungskreis und (c) der Sympathisantenkreis. Die Sympathisanten leisten nicht nur Unterschriften in den ausgelegten Listen, sondern artikulieren auch ihre Unterstützung, sei es in Vereinen oder in der Lokalzeitung, und beteiligen sich an den von den Initiatoren arrangierten Veranstaltungen.
Im Verfügungskreis finden sich Sozialaktive gleicher Gesinnung zusammen, mit denen die Führungsgruppe immer rechnen kann, etwa wenn es darum geht, die notwendigen Unterschriften zu sammeln oder Flugblätter auszuteilen. Auch Experten können aus diesem Personenkreis heraus die Führungsgruppe mit spezifischem Sachverstand (z.B. durch Gutachten, Alternativplanungen etc.) entlasten.
Die jeweilige Führungsgruppe rekrutiert sich weitgehend aus dem Kreis der Initiatoren. Ihr gehören nur in seltenen Fällen mehr als fünf bis zehn Personen an. Die zahlenmäßige Beschränkung erfolgt wohl im Interesse der inneren Geschlossenheit und damit auch der taktischen Mobilität, die zu gewährleisten eine der Hauptaufgaben des Führungskreises ist. Die Führungsaufgabe hat drei Dimensionen: Information, Integration und Koordination. Die Art und Weise der funktionalen Aufgabenerfüllung bestimmt das kommunale Informationsniveau und damit die bürgerschaftliche Teilnahmebereitschaft.[2] Ist die Führungsgruppe nach dem Prinzip der funktionalen Diversifikation strukuriert, so hat dies entscheidenden Einfluß auf die Mobilisierungskapazität und damit den Gesamterfolg des Bürgerbegehrens:[3] Je mehr Sachverstand im Führungskreis

1) Höbel/Seibert, a.a.O., S. 199
2) vgl. Abschnitt (cc): Die Aktionsformen
3) vgl. Tabelle 9

Tabelle 6

FUNKTIONALE DIFFERENZIERUNG DER INITIATIVGRUPPEN

	Im Kreis der Initiatoren waren vertreten:			
	Experten	Keine Experten	Zu Rate gezogene Experten	Total
	%	%	%	%
Anteil	20,o	56,o	24,o	100
Der Bürgerentscheid kam zustande	40,o	28,5	31,5	100
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	17,4	59,2	23,4	100
Der Gemeinderat hat erneut beraten	40,o	17,o	43,o	100
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	42,3	9,1	58,6	100

präsent ist, desto eher findet der Gegenstand des Bürgerbegehrens Resonanz bei den Stimmbürgern und beim Gemeindeparlament. Mehr als die Hälfte der Initiativgruppen (56 %) agieren ohne den für die jeweilige Zielsetzung nötigen Sachverstand: Sachkundige Bürger sind nicht im Kreis der Initiatoren vertreten, und es werden auch keine mit dem Antragsgegenstand besonders vertrauten Bürger zu Rate gezogen. Solche Initiativen, die ein personelles Defizit an Sachverstand aufweisen, werden von den Gemeindeverwaltungen als Gesprächspartner gemieden. Mit 59,2 % ist dementsprechend die Quote des Mißerfolgs von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden doppelt so hoch wie bei jenen Initiativen, die auf personellem Sachverstand basieren.[1)]

cc) Die Aktionsformen

Die Kommunikation zwischen Bürgerschaft und Verwaltung, zwischen Planungsinstanz und Planungsbetroffenen kann nur dann ein Beitrag zur Effizienzsteigerung der kommunalpolitischen Willensbildung darstellen, wenn die Artikulation und Präsentation der bürgerschaftlichen Interessen und Bedürfnisse in einer systemkongruenten Art und Weise von statten geht:

> "... die Artikulation der jeweils tangierten Interessen oder Bedürfnisse ist zwar unverzichtbarer Auftakt jeder Bürgerinitiative, bleibt aber andererseits lediglich eine Vorbedingung ihrer soziopolitischen Wirksamkeit. Zu einem zentralen Kriterium dieser soziopolitischen Wirksamkeit wird indessen die intellektuelle und moralische Überzeugungskraft, die hinter der

1) vgl. Tabelle 9

> Artikulation der jeweiligen Bedürfnisse und Interessen steht. Sie aber hängt nicht nur von der Form, sondern vor allem auch von der Begründung ab, mit der das jeweilige Anliegen vorgetragen wird."[1]

Nicht nur die Beschaffenheit des Entscheidungsgegenstandes, sondern auch die Kommunikationsformen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft bestimmen das Konfliktpotential bzw. das Maß an Kooperationsbereitschaft, das in einer Gemeinde vorherrscht.
Für eine Typisierung der bei Bürgerbegehren bwz. Bürgerentscheiden relevanten Aktionsformen gilt es zwei Grundformen zu unterscheiden: 1. Aktionen, die in erster Linie darauf gerichtet sind, weitere Initiativbürger bzw. organisierte Koalitionspartner zu gewinnen. Adressat ist die Bürgerschaft. Ziel ist die Verbreiterung und die soziale Diversifikation der die Initiative tragenden personellen Basis; 2. solche Aktionen, die jeweils geeignet sind, Pressionen auf die Gemeindeverwaltung als Planungs- bzw. Entscheidungsträger auszuüben (z.B. Einsprüche, Petitionen, Verwaltungsprozesse, Dienstaufsichtsbeschwerden etc.).
Offe und Bermbach weisen darauf hin, daß die Beschränkung der Aktivitäten auf überkommene Verhandlungsformen die Erfolgsbasis verenge, mithin also einen politischen Effizienzverlust mit sich bringe.[2] Die Analyse weist aus, daß die überwiegende Zahl der bürgerschaftlichen Aktivitäten in überkommenen, legalen und systemkongruenten Formen von statten geht. Gewalt ist kein Aktionsmuster im Rahmen von § 21 GO.

---

1) Cornelius Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, a.a.O., S. 80 f.

2) Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1972, S. 165
Udo Bermbach, Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 553

Die qualitative Beschaffenheit der Aktionsformen könnte sehr wohl geeignet sein, Informationsgrad, Transparenz, politisches Interesse und Teilnahmebereitschaft entscheidend zu beeinflussen.[1] Presseveröffentlichungen, Flugblattaktionen und Versammlungen sind die wesentlichen Aktionsformen bei Bürgerbegehren.[2] Werden nach der obligaten Sammlung der Unterschriften keine weiteren Aktivitäten zur Mobilisierung der Stimmbürger unternommen, dann kommt der Bürgerentscheid mit großer Wahrscheinlichkeit nicht zustande. Mit Gutachten und Dokumentationen wird zwar die geringste Mobilisierung erreicht, die bei etwa 40 % liegende Konstante des Mißerfolgs ist jedoch nicht atypisch, da bei dieser Aktionsart die Bereitschaft des Gemeindeparlaments zur Modifikation einmal gefaßter Beschlüsse bemerkenswert hoch über dem Durchschnittswert liegt.[3] Das heißt: Durch den mit der jeweiligen Aktionsart einhergehenden Rationalitätsgrad der bürgerschaftlichen Interessen- und Bedürfnisartikulation wird die Kooperationsbereitschaft der Verwaltung in hohem Maße bestimmt. Für den Bereich von § 21 GO hat also keine Gültigkeit was Mayer-Tasch als Effizienzhypothese für Initiativstrategien postuliert: "Für den Konfliktpartner ungewohnte Taktiken verringern die Durchschaubarkeit und Berechenbarkeit der Initiativstrategie, führen zu einer mehr oder minder nachhaltigen Verunsicherung des Adressaten und können mithin die Durchsetzbarkeit der Initiativziele in erheblichem Maße fördern."[4]

---

1) Dienel, Bürgerinitiativen und Selbstverwaltung, a.a.O., S. 31
Ellwein / Zimpel, Wertheim I, a.a.O., S. 139

2) vgl. Tabelle 10

3) a.a.O.

4) Mayer-Tasch, Die Bürgerinitiativbewegung, a.a.O., S. 147

Tabelle 10

AKTIONSFORMEN UND ERFOLGSQUOTEN

Erfolg	Presseveröffentlichungen %	Flugblätter %	Demonstrationen %	Versammlungen %	Funk TV %	Gutachten %
Anteil (Total: 100 %)	31,6	29,6	3,8	24,o	2,5	8,9
Der Bürgerentscheid kam zustande	40,o	56,6	-	36,8	95,o	29,2
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	48,o	34,8	100	42,1	5,o	42,9
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	12,o	8,7	-	15,8	-	28,o
Total	100	100	100	100	100	100

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Je höher der Rationalitätsgrad der Aktionsformen, desto größer ist die Kooperqtionsbereitschaft zwischen Initiativbürgern und Verwaltung. Mit wachsender Kooperation zwischen Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung steigt die Durchsetzbarkeit der Initiativziele. Eine Diversifikation der Aktivitätsformen auf seiten der Initiatoren vermag dem Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid gesteigerte Resonanz in der Bürgerschaft zu verschaffen.[1)]

dd) Die Beziehungen zu den lokalen Parteien

Die politischen Parteien sollen idealtypisch die für die politische Willensbildung notwendige Interessenaggregation und -integration übernehmen.[2)] Karl-Heinz Naßmacher formuliert ein verbreitetes Unbehagen am Demokratiedefizit des kommunalen Willensbildungsprozesses und umschreibt den Funktionsverlust des kommunalen Parteiensystems: a) Kontrolle und Information würden von den Lokalparteien nicht geleistet; b) innerhalb der kommunalen Parteiorganisationen bestehe kein Informationssystem, sondern "eine Pyramide von Informationsvorsprüngen";[3)] c) lokale Parteiorganisationen seien die

1) vgl. Tabelle 10
Weitere Aktivitätsformen als Teil einer Mobilisierungsstrategie beschreibt: Theo Rasehorn, Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, a.a.O., S. 323

2) Übertragsn auf den kommunalen Bereich nennt Naßmacher sechs spezifische Funktionen lokaler Parteiorganisationen: Karl-Heinz Naßmacher, Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, a.a.O., S. 42

3) a.a.O., S. 59

"Marketabteilungen" der jeweiligen Kommunalverwaltungen.[1] Während Verba/Nie[2] eine Partizipationseffizienz über politische Parteien insgesamt bejahen, da hierdurch die Wert- und Zielstrukturen der politischen Funktionselite entscheidend beeinflußt werden könnten, sieht Dittberner in den Parteien "eher Karriereinstrumente privilegierter Schichten als demokratische Emanzipationsvehikel."[3] Auch Renate Mayntz sieht das Funktionsmuster dadurch pervertiert, daß die Parteien als Instrument zur Herstellung von Massenloyalität für die Entscheidungseliten fungieren.[4]

Angesichts dieser Befunde bleibt zu untersuchen, (a) unter welchen spezifischen Bedingungen die Lokalparteien ein Bürgerbegehren mitinitiieren bzw. mittragen; (b) wie sich das Tätigwerden der lokalen Parteien auf die Teilnahme der Gesamtbürgerschaft auswirkt; (c) ob die Unterstützung durch lokale Parteiorganisationen im Hinblick auf das Partizipationspotential auch die Merkmale sozialer Selektivttät aufweist, d.h. ob "das Partizi-

---

1) Naßmacher, Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozeß, a.a.O., S. 65

2) Verba / Nie, Participation in America, a.a.O., S.332f

3) Jürger Dittberner / Rolf Ebbinghausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise, Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973, S. 480

4) Renate Mayntz, Parteigruppen in der Großstadt, Köln/Opladen 1959, S. 151

pationspotential über die Mitgliedschaft und die aktive Beteiligung in den politischen Parteien nicht nur insgesamt sehr gering ist, sondern darüber hinaus vor allem fast ausschließlich für Angehörige der sozialen Mittel- und Oberschichten attraktiv ist."[1)]

In den kleinen Gemeinden bilden die Parteien noch ein systemfremdes Element[2)], da die Grundlagen für eine parteipolitische Betätigung nicht vorhanden sind:

> "Die kommunalpolitische Substanz ist zu gering, die die Entscheidungen sind ausschließlich gemeindebezogen und die Zahl der parteipolitisch Engagierten ist zu klein, als daß sich Parteien in den Dörfern betätigen können. Zudem entfällt auf dörflicher Ebene, wo jeder mit (fast) jedem zusammentrifft, die wichtigste Funktion der Parteien: die Vermittlung von Interessen zwischen Bürgern und Entscheidungsträgern."3)

Allerdings hat die Verwaltungsreform den kommunalpolitischen Kontext grundlegend verändert: Sie hat die "Politisierung der Kommunalverwaltung sichtbar gemacht und ihr eine neue Gestalt gegeben, indem sie diese aus der Ebene örtlicher Personalbeziehungen auf die Ebene überörtlicher organisatorischer Beziehungen gehoben hat."[4)] Initiativen, die in ein Bürgerbegehren einmünden, stehen vor der doppelten Gefahr, von Parteien vereinnahmt oder ignoriert zu werden.[5)] Die lokalen Parteiorganisationen sind zwar

---

1) Buse / Nelles, Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch-administrativen Bereich, in: Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, a.a.O., S. 89

2) Ulrich Planck, Die Landgemeinde, Hannover 1971, S. 43

3) Renate Mayntz, Lokale Parteigruppen in einer kleinen Gemeinde, in: ZfP 1955, S. 63 ff.

4) Dieter Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 160

5) Reimer Gronemeyer, Integration durch Partizipation, Frankfurt 1973, S. 156

geneigt, "in bezug auf den kommunalen Entscheidungsprozeß das spezifisch Parteipolitische eher herunterzuspielen"[1], aber im Rahmen von § 21 GO kommt bereits ab der Tausend-Einwohner-Gemeinde den Aktivitäten der Parteimitglieder eine entscheidende Bedeutung zu, die mit der Gemeindegröße steigt.[2] Die von Parteimitgliedern initiierten Bürgerbegehren haben wesentlich größere Erfolgsaussichten als die von parteipolitisch nicht engagierten Bürgern getragenen Initiativen,[3] die bei Bürgerschaft und Gemeindeverwaltung weniger Resonanz finden. Mit 44,8% liegt die Quote der gescheiterten Bürgerentscheide mehr als doppelt so hoch über jener von Bürgerentscheiden, die durch Parteimitgliedern initiiert wurden (21,1 %). Parteien und Initiativgruppen von Bürgerbegehren stehen offenbar in keinem konkurrierenden, sondern in einem komplementären Verhältnis zueinander: Einerseits erhöhen Parteien den Mobilisierungsgrad und die Teilnahmebereitschaft der Stimmbürger durch Erleichterung des Informationserwerbs und durch Artikulation der lokalen Präferenzen.[4] Andererseits kommt die bewirkte Politisierung den Parteien wiederum zugute durch vermehrte Anhänger- und Mitgliedschaft.[5] Ein Spezifikum weist die Binnenstruktur der parteipolitisch orientierten Initiativgruppen auf: Die Träger der Bürgerinitiative rekrutieren sich vornehmlich

---

1) Gerhard Lehmbruch, Der Januskopf der Ortsparteien, Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat, 1975, Heft 1, S. 6

2) vgl. Tabelle 11

3) vgl. Tabelle 12

4) Anthony Downs, Ökonomische Theorie der Demokratie, Tübingen 1968, S. 24 ff.

5) vgl. Abschnitt VII, 4: Politische Sozialisation

Tabelle 11

GEMEINDEGRÖSSE UND PARTEIPOLITISCHES ENGAGEMENT DER INITIATOREN

Einwohner	Die I N I T I A T O R E N waren		
	sonst nicht politisch engagiert	Mitglieder einer Partei	Total
	%	%	%
bis 500	100	100	100
500 - 1000	100	-	100
1000 - 1500	42,9	57,1	100
1500 - 2000	45,4	54,6	100
2000 - 3000	44,2	55,8	100
3000 - 5000	33,3	66,6	100
5000 - 10 000	31,4	68,6	100
10 000 - 20 000	-	100	100
20 000 - 50 000	-	100	100
über 50 000	-	100	100

Tabelle 12

POLITISCHES ENGAGEMENT DER INITIATOREN

UND ERFOLGSQUOTEN

Erfolg	Die I N I T I A T O R E N waren		
	Mitglieder einer Partei	nicht politisch engagiert	Total
	%	%	%
Anteil	45,9	54,1	100
Der Bürgerentscheid kam zustande	47,1	28,3	
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	21,1	44,8	
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	32,8	26,9	
Total	100	100	

aus den Mittelschichten.[1] Die Initiatoren sind zu über 80 % politisch auch anderweitig engagiert. Unter dem Aspekt der sozialen Selektivität ist jedoch aufschlußreich, daß jene, die sich nach subjektiver Selbsteinschätzung zu den "einfachen Leuten" zählen und im kommunalpolitischen Abseits stehen, eher für Parteipolitik in der Gemeinde eingestellt sind.[2] Für diese sozialen Gruppen bilden die lokalen Parteien ein Patronat gegen den Verwaltungsapparat, da der einzelne gegenüber der örtlichen Verwaltung offenbar keine einflußreiche Gegenposition beziehen kann.

"Die bürgerschaftliche Mitverwaltung im kommunalen Bereich vollzieht sich jetzt und in Zukunft überwiegend nicht durch die Mitwirkung einzelner, partei- und verbandsfreier Bürger, sondern durch ihre Tätigkeit als Mitglieder einer politischen Partei."[3] Es mag durchaus zutreffen, daß die Kommunalpolitik durch die Ausweitung der Lokal-

---

1) In der gesamten Kasuistik findet sich keine Initiative, die von Vertretern der parteipolitisch engagierten Unterschichten allein getragen wurde.

2) Dieter Jauch bietet drei Erklärungsmöglichkeiten hierfür an: "Die Nicht-Engagierten glauben einer Norm zu unterliegen, wenn sie Parteipolitik in der Gemeinde positiv bewerten; (2) die im 'Abseits' Stehenden erhoffen sich durch den Eintritt der Parteien in die Kommunalpolitik größere Einflußmöglichkeiten; (3) sie erwarten eine Versachlichung der Kommunalpolitik, zumindest jedoch teilweise Aufhebung persönlicher Abhängigkeiten und Cliquenwirtschaft."
vgl. Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 166

3) Otto Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1964, S. 91

parteien viel von ihrer Eigenart und Ursprünglichkeit verloren hat, da die lokale Willensbildung von überörtlichen Instanzen präformiert wird. Aber andererseits haben die Bürger durch die Lokalparteien eine stete Verbindung zu den "überörtlichen Entscheidungsinstanzen, weshalb diese die örtlichen Interessen nicht mehr völlig übergehen können."[1] Es mag auch sein, daß die Feststellung Otto Ziebills die politische Entwicklung in den nach der Verwaltungsreform größeren Raumschaften antizipiert, denn für die bisherige Anwendung des § 21 GO ist sie noch nicht zutreffend: Über die Hälfte der Bürgerbegehren werden von Parteien, Verbänden und Vereinen nicht unterstützt[2], ein Faktum, das nicht nur in der jeweils spezifischen Ausprägung der lokalen Parteiorganisationen, sondern auch in der Beschaffenheit, Zielrichtung und kommunalpolitischen Verortung des Antragsgegenstandes (z.B. in der Position der Gemeinderatsfraktionen) seine Erklärung findet.
Im Hinblick auf die lokalen Parteiorganisationen scheint ein oft konstatierter Funktionsverlust seine Bestätigung zu finden: a) Die lokalen Parteien haben an Kommunikationsfähigkeit mit der Gemeindebürgerschaft eingebüßt und können daher nur bedingt als Resonanzinstrumente für bürgerschaftliche Initiativen fungieren;[3] b) "Zentralis-

---

1) Dieter Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 175

2) vgl. Tabelle 13

3) Theo Schiller, Parteien und Bürgerinitiativen, in: Partizipation - Offene Welt, Opladen 1970, S. 118 f.

Tabelle 13

UNTERSTÜTZUNG DURCH GESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN

Erfolg	Bürgerbegehren ohne Unterstützung durch Parteien, Verbände u. Vereine	BÜRGERBEGEHREN MIT UNTERSTÜTZUNG DURCH Parteien Verbände Vereine	Von 44,5 % der Gesamtfälle entfallen auf		
			Parteien	Verbände	Vereine
	%	%	%	%	%
Anteil (Total: 100)	55,5	44,5	25,o	8,3	11,1
Der Bürgerentscheid kam zustande	40,o	25,o	37,5	33,3	-
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	40,o	50,o	40,4	33,3	75,o
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	20,o	25,o	22,2	33,3	25,o
Total	100	100	100	100	100

mus und Doktrinarismus"[1] haben die Parteien bisher daran gehindert, die besonderen örtlichen Bedürfnisse genügend zu berücksichtigen und ihre Aufgaben im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung wahrzunehmen. Eine Abwehr parteilichen Engagements könnte jedoch auch von den projektbezogenen Initiativgruppen der Bürgerbegehren ausgehen, die im Fahrwasser einer Partei nicht mehr die optimale Resonanz in der politisch heterogenen Bürgerschaft zu finden glauben. Mangelnde Initiative der Parteien müßte zu einer weitgehenden Personalisierung der Gemeindepolitik führen: "Wo es keine kommunalpolitischen Issues gibt, welche eindeutig einer Partei zugeordnet werden können und dem Wähler als entscheidungsrelevant erscheinen, bleibt nur die Möglichkeit, sich an Personen zu orientieren."[2]

Wesentliche Merkmale der von den lokalen Parteiorganisationen unterstützten Bürgerbegehren sind:[3]

1. Über 80 % der Bürgerbegehren wurden gegen einen Beschluß des Gemeinderates initiiert. (69,3 %)
2. Die meisten Initiativgruppen suchen den Kontakt (80%) zur Gemeindeverwaltung. (60,9 %)
3. Der Verwaltung wurden in 44,3 % aller Fälle planerische Alternativvorschläge unterbreitet. (22,9)
4. Andere gesellschaftliche Organisationen, vornehmlich Vereine, haben 70 % der Bürgerbegehren unterstützt. (51,2
5. In 72 % der Gemeinden hat sich in der Bürgerschaft keine Opposition gegen das Bürgerbegehren formiert. (54,5 %)

---

1) Otto Ziebill, Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, a.a.O., S. 90

2) Hans-Peter Biege, Kommunalpolitik und kommunales Wahlverhalten, Legitimationsprobleme der Gemeindepolitik, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 19

3) In Klammern die %-Werte, die sich auf Bürgerbegehren beziehen, die nicht von Lokalparteien unterstützt wurden.

Die lokalen Parteien unterstützen offenbar als verlängerter Arm der im Gemeinderat unterlegenen Fraktion vornehmlich jene Bürgerbegehren, die gegen einen Mehrheitsbeschluß des Gemeinderates gerichtet sind. Die jeweils opponierenden Parteien werden in der Regel erst dann aktiv, wenn es gilt, die Prioritäten anders zu setzen als die Mehrheit im Gemeindeparlament. Dabei suchen die Lokalparteien nicht die totale Konfrontation mit der Gemeindeverwaltung, sondern sind, wie die Häufigkeit der Kontakte und der Alternativvorschläge gegenüber der Gemeindeverwaltung anzeigt, um eine rationale Konfliktaustragung bemüht. Die Lokalparteien nehmen in jenen Bereichen, die von Bürgerbegehren aufgegriffen werden, keineswegs durch generelle Abwehr von Partizipation eine Veto-Position ein: Die Opposition gegen Bürgerbegehren wird nur zu 21,2 % von lokalen Parteien unterstützt. Meistens handelt es sich in diesen Fällen um von der Verwaltung unterstützte Initiativen, die eine lokale Gegenposition zu planerischen Vorgaben übergeordneter Instanzen (z.B. das Zielplanungsmodell der Landesregierung im Rahmen der Gemeindereform) durch einen Bürgerentscheid nachhaltig manifestieren sollen. Solcherart von der Verwaltung mitinitiierte, kanalisierte oder gar subventionierte Bürgerbegehren, gegen die Lokalparteien opponieren, stellen letztlich keine autogene Partizipation dar, sondern dienen lediglich der Durchsetzung des Verwaltungskonzepts. In Wahrnehmung dieser Funktion verhindern die gegen verwaltungsgetragene "Bürger"-Begehren opponierenden Lokalparteien eine nicht aus originärem bürgerschaftlichem Teilnahmebegehren resultierende Scheinpartizipation.
In jenen Aktionsbereichen, in denen andere gesellschaftliche Organisationen, vor allem Vereine, die bürgerschaftliche Initiative unterstützen, kommen die lokalen

Parteien in Zugzwang: Initiativen in anderen kommunalen Organisationen optimieren die Resonanzbedingungen der Parteien für politische und soziale Konflikte. Die Initiative der lokalen Parteien vermindert das Konfliktpotential in der Bürgerschaft und steigert das Konsensbedürfnis der Verwaltung.

ee) Die Beziehungen zu den Vereinen

Vereine sind organisierte Freizeitgruppen, die satzungsgemäß keine politischen oder wirtschaftlichen Ziele expressis verbis verfolgen.[1] Das nach außen sichtbare kommunalpolitische Wirken der Vereine ist auf Interna, hauptsächlich auf Bemühungen um finanzielle Unterstützung der Vereinsziele durch die Kommunalverwaltung, beschränkt. Als eines der umfangreichsten kommunalen Subsysteme treten Vereine im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheid nur in relativ wenigen Fällen als politische Kraft in Erscheinung. Die Vereine haben nicht die Initiative entwickelt, die man aufgrund von Mitgliederzahlen, Organisationsgrad und sonstigem Einfluß auf das Wahlverhalten annehmen könnte.[2] Die Erklärung für das Defizit an Vereinsinitiativen ist wohl

1) Renate Pflaum, Die Vereine als Produkt und Gegengewicht sozialer Differenzierung, in: Gerhard Wurzbacher u.a.: Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1954, S. 151

2) Hans-Peter Biege, Kommunalpolitik und kommunales Wahlverhalten, a.a.O., S. 19 f.

darin zu sehen, daß im kommunalen Verwaltungshandeln neben den Industrieinteressen vorzugsweise die Vereinsinteressen, meist sogar "automatisch"[1], berücksichtigt werden. Bei den Inhabern von Entscheidungspositionen gelten die Vereine als "vox populi". Die permanente Berücksichtigung von Vereinsansprüchen im Gemeinderat und die stete Präsenz vieler Bürgermeister und Gemeinderäte bei Vereinsversammlungen und -festivitäten bestätigen dies. Der politische Einfluß ist quanitativ und qualitativ nicht meßbar, da das kommunalpolitische Engagement meist als Nebenprodukt der Vereinstätigkeit anfällt. Der vermutete Zusammenhang zwischen Vereinsaktivität und kommunalpolitischem Engagement wird dadurch bestätigt, daß bei Bürgerbegehren, die gegen die Interessen der Verwaltung initiiert werden, allermeist Vereine als verlängerter Arm des Bürgermeisters bzw. Gemeinderates die Opposition gegen das Bürgerbegehren tragen und organisieren.

Es wäre sicher verfehlt, die Vereine als Sammelbecken der Sozialaktiven und primär politisch Interessierten zu betrachten, denn nicht so sehr die spezifisch vom Verein vermittelten Orientierungen führen zu Unterschieden im partizipativen Verhalten zwischen Vereinsmitgliedern und Nichtmitgliedern. Es ist vielmehr die Tatsache der Gruppenmitgliedschaft, die unterschiedliches politisches Verhalten begründet.[2] Vereine fungieren als Informationsvermittler und Umschlagplatz von Meinungen, binden den Bürger somit in Gruppen ein, die ihn einerseits von direktem politischem Engagement abhalten, andererseits aber sein Bedürfnis nach

---

1) Hans-Peter Biege, Kommunalpolitik und kommunales Wahlverhalten, a.a.O., S. 19 f.

2) Philip Converse / Angus Campbel, Political standards in secondary groups, a.a.O., S. 199

örtlicher Identifikation befriedigen.[1] Vereinsaktivität bewirkt andere kommunalpolitische Aktivitäten, ein Befund, den es unter Sozialisationsaspekten zu berücksichtigen gilt.[2] Die These, das Vereinswesen sei schichtenspezifisch vornehmlich als Angelegenheit der eingesessenen Besitzer- bzw. Mittelschicht organisiert, kann nicht apodiktisch postuliert werden.[3] Das Gegenteil trifft eher zu: Vereine sind "geradezu Begegnungsorte von Angehörigen verschiedener Schichten, wobei freilich Vertreter der unteren Unterschicht selten zu finden sind. Damit gleichen Vereine die schichtenunterschiedlichen Einflußchancen und den Informationsvorsprung der Oberschicht bis zu einem bestimmten Maße aus. Sie ermöglichen den Angehörigen der mittleren und unteren Schichten am gemeindlichen Leben teilzunehmen und Informationen zu erhalten."[4]
Vereine haben somit eine eminent wichtige Funktion für die kommunale Willensbildung. Sie dienen der Informations- und Wertvermittlung und damit der Konsensbildung. Als intermediäre Gruppen verhindern sie aber zugleich eine Politisierung des kommunalen Lebens und die Mobilisierungsfähigkeit für partizipatives Verhalten des Gemeindebürgers.

---

1) vgl. Jauch, a.a.O., S. 94

2) Gerhard Wurzbacher / Renate Pflaum, Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, a.a.O., S.167 ff.

Mayntz, a.a.O., S. 241 ff.

3) Damit soll nicht verkannt werden, daß manche Vereine einen durchaus elitären Charakter aufweisen.

4) Jauch, a.a.O., S. 94

3. EFFEKTUIERUNG DER KOOPERATION ZWISCHEN GEMEINDEVERWALTUNG UND INITIATIVBÜRGERSCHAFT

Etwa ein Drittel der 1403 Bürgerinitiativen, die vom Deutschen Institut für Urbanistik untersucht wurden, hat kommunale Probleme aufgegriffen, "die in mehr als der Hälfte der Fälle zur Konfrontation mit den Gemeindeverwaltungen führte."[1] Es kann vermutet werden, daß das in einer Gemeinde vorhandene Konfliktpotential ebenso wie das Maß an Kooperationsbereitschaft zwischen initiativer Bürgerschaft und Verwaltung nicht allein von der Beschaffenheit des kontroversen Entscheidungsgegenstandes, sondern auch von den Kommunikations- und Aktionsformen, mittels derer die beiden Kontrahenten miteinander in Beziehung treten, entscheidend bestimmt werden.
Eine Umfrage bei den Verwaltungen in 365 Städten der Bundesrepublik hat ergeben: (a)"75 % sehen sich stärkerer und kritischer Aktivitäten ihrer Bürger gegenüber, ... (b) etwa 33 % der Gemeinden hält eine grundsätzliche Beteiligung aller Bürger für wünschenswert, (c) 10 % der Gemeinden befürwortet die Beteiligung nur der Betroffenen, aber weniger als 50 % haben der Öffentlichkeit auch faktische Möglichkeiten der Diskussion ... angeboten."[2]
Die Ergebnisse lassen erkennen, daß immer noch eine ganz erhebliche Diskrepanz besteht zwischen positiv demklamierter und tatsächlich praktizierter Bürgerbe-

1) Paul von Kodolitsch, Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 275

2) Uwe Thaysen, Staats- oder Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 234

teiligung. Selbst wenn kein prinzipieller Antagonismus zwischen bürgerschaftlichen Initiativen und Verwaltungen bestehen sollte, muß nach den Bedingungen einer effektiveren Kooperation gefragt werden.

Eine gängige These schreibt der Gemeindeverwaltung ein Informationsmonopol zu, das sie in die Lage versetze, die Willensbildung weitgehend zu steuern. Bestimmte Gegenstände bzw. Konflikte[1] gelangen nach dieser These nicht mehr in das Entscheidungsfeld des kommunalen politischen Systems, weil die lokale Verwaltung den Entscheidungsprozess auf relativ unkontroverse politische Themen beschränke. Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung gleiche allzu oft noch einer Erfolgs- und Sympathiewerbung: "Die Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltung war bislang weitgehend ein einseitig willkürlicher Prozeß. Sie bestand vorwiegend in der Bekanntgabe getroffener Beschlüsse ... Deshalb kann man wohl weder von Kommunikation noch von Kooperation zwischen Öffentlichkeit und Verwaltung sprechen."[2] Gemeindeverwaltungen neigen dazu, im Beratungsstadium der Öffentlichkeit auszuweichen[3], Alternativen und kritische Einwände als Beeinträchtigung der Verwaltungseffizienz abzuqualifizieren und somit den betroffenen Bürger von der Willensbildung bzw. Mitwirkung fernzuhalten.[4]

---

1) Sogenannte "nondecisions"; zur Definition des Begriffs vgl. Morton S. Baratz / Peter Bachrach, Power and Poverty, New York 1970, S. 44

2) Hubert Abreß, Beteiligung der Bürger an der Planung und Gestaltung der städtischen Umwelt, München 1971, S. 3

3) Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. I, a.a.O., S. 410

4) Jürgen Fijalkowski, Demokraten als Bürokraten, in: Die autoritäre Gesellschaft, Köln u. Opladen 1969, S. 155 ff.

Der Willensbildungsprozeß in Sachen Gebietsreform macht deutlich, daß Kommunikation zwischen den relevanten Entscheidungsebenen nur auf der Grundlage gemeinsamer Regeln der Informationsverarbeitung möglich ist.[1] Da Verwaltungen bei relativ komplexen Entscheidungen ihre Wertberücksichtigungsbereitschaft von ihrem Konsensbedürfnis abhängig machen[2], muß der Kontakt der Bürgerinitiative zur Verwaltung in einer möglichst frühen Phase der Willensbildung gesucht werden.[3]

Entsprechend den skizzierten Prädispositionen werden die meisten Beziehungen zwischen Verwaltungen und Initiativgruppen von Bürgerbegehren tangiert und qualitativ verändert.[4] Die mehrheitlich verschlechterten Beziehungen resultieren nicht aus den Mißerfolgen bei Bürgerbegehren, sondern aus der qualitativen und quantitativen Beschaffenheit der Kommunikaton zwischen Initiatoren und Verwaltung. Für den Bereich der Bürgerinitiativen hat Walter Peter Turczak folgsnde Werte ermittelt: 38% der Bürgerinitiativen beurteilen ihr Verhältnis zur kommunalen Verwaltung als positiv; 35% als neutral und 29% als negativ.[5] Im Rahmen von § 21 GO wurden diese Befunde in etwa bestätigt: Das

---

1) vgl. Abschnitt VII, 5 (b)

2) Claus A. Lutz, Organisationsprobleme politischer Planung, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte 1971, Beil. 43, S. 16: "Schätzt eine Regierung (bzw. Verwaltung) ... die Chance, für ein komplexes politisches Programm mit relativ hohem Wertberücksichtigungspotential Konsens zu finden, gering ein, dann wird sie in ihrem Programm nur solche und so viele Werte, Interessen und Bedürfnisse berücksichtigen, wie ihr nach ihrer subjektiven Beurteilung ihres Konsensbedürfnisses dazu notwendig zu sein scheinen."

3) Reimer Gronemeyer u.a., Leitfaden für Organisation und Aktion von Bürgerinitiativen, a.a.O., S. 275

4) vgl. Tabelle 14

5) Walter Peter Turczak, Bürgerinitiativen - näher betrachtet, DEMO, 27.Jg. (1975), H. 6, S. 455

Tabelle 14

ERFOLGSQUOTEN UND QUALITATIVE VERÄNDERUNGEN DER BEZIEHUNGEN ZUR VERWALTUNG

Erfolg	DIE BEZIEHUNGEN ZUR VERWALTUNG		
	blieben konstant	wurden durch das Bürgerbegehren verbessert	verschlechtert
	%	%	%
Anteil (Total: 100)	47,4	13,2	39,5
Der Bürgerentscheid kam zustande	50,o	59,2	20,o
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	38,9	20,3	60,o
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	11,1	20,5	20,o
Total	100	100	100

betont negative Verhältnis, das 39,5 % aller bürgerschaftlichen Initiativgruppen zur Verwaltung haben, ist sicherlich auch dadurch bedingt, daß über ein Drittel der Initiativen keinen Kontakt zur Verwaltung suchen oder auf bewußte Konfrontation zur Gemeindeverwaltung gehen. Mit dem Höchstmaß an Konfrontation korreliert die höchste Quote gescheiterter Bürgerbegehren und -entscheide. Die Vermehrung der Kontakte zur Verwaltung erhöht die Modifikationsbereitschaft des Gemeindeparlamentes. Die Art der Kontakte zwischen Initiativbürgerschaft und Verwaltung bestimmt in gleicher Weise die Erfolgsaussichten eines Bürgerbsgehrens:[1] Alternativvorschläge, d.h. das größere Quantum an Rationalität, zeitigen optimale Wirkung. Naturgemäß liegen die meisten Kontaktaufnahmen zur Verwaltung, insbesondere bei Bürgerbegehren, die sich gegen einen Gemeinderatsbeschluß richten, vor der Unterschriftensammlung. In dieser Phase der Willensbildung besteht noch die größte Kompromißbereitschaft, die während der Unterschriftensammlung und der damit verbundenen Ungewißheit über die Resonanz in der Einwohnerschaft nicht mehr gewährleistet ist.

Der Gang der Untersuchung hat gezeigt, daß die qualitative Ausformung der Kommunikation zwischen Verwaltung und initiativer Bürgerschaft die Beteiligungschancen und -erfolge in hohem Maße bestimmt. Die oben skizzierte Prämisse der behavioristischen Schule, daß Partizipation grundsätzlich Systemunterstützung bewirke, bedarf einer korrigierenden Ergänzung: Durch partizipatives Verhalten im Rahmen eines Bürgerbegehrens verändert sich nicht nur die politische Grund-

---

1) vgl. Tabelle 15

Tabelle 15

DIE ART DER KONTAKTE ZUR VERWALTUNG UND ERFOLGSQUOTEN

Erfolg	Anfragen %	Alternativ-vorschläge %	Aufrufe %	Petitionen %	Gerichtliche Klagen %
Anteil (Total: 100)	51,4	22,9	11,4	5,7	8,6
Der Bürgerentscheid kam zustande	33,3	25,o	-	-	10,3
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	50,o	24,o	75,o	50,o	33,3
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	16,7	51,o	25,o	50,o	53,3
Total	100	100	100	100	100

haltung der teilnehmenden Bürgerschaft gegenüber der kommunalen Verwaltung im Sinne einer Unterstützung der Verwaltungsposition.[1] Auch die Position der Verwaltung erfährt durch die Kooperation mit der bürgerschaftlichen Initiative einen grundlegenden Wandel: Mit der zunehmenden Zahl an Kontakten zwischen Initiatoren und Verwaltung geht eine steigende Bereitschaft der Gemeindeorgane einher, gefaßte Beschlüsse im Sinne des Bürgerbegehrens zu modifizieren. Vermehrte Teilnahme bewirkt ein Konvergieren der Positionen von Initiativbürgerschaft und Verwaltung und damit einen Abbau des Konfliktpotentials in der Gemeinde.

---

1) Ein Bürgerbegehren, das zum Bürgerentscheid führt, verbessert die Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgerschaft in höherem Maße (59,2 % der Fälle) als ein Gemeindeparlament, das durch seinen erneuten Beschluß eine bereits getroffene Entscheidung modifiziert, um einem bürgerschaftlichen Votum zuvorzukommen.

4. POLITISCHE SOZIALISATION

Im Kontext der Untersuchung kann Effizienz nicht nur den realen entscheidungsbezogenen Erfolg im Sinne einer Veränderung des "policy-outcome" beinhalten, sondern muß auch die politischen Sozialisationsfolgen im Sinne einer Verstärkung positiver Einstellungen zu partizipativen Verhaltensmustern berücksichtigen. Es ist zu prüfen, "wie weit der kumulative Effekt von Beispielen erfolgreich durchgesetzter Partizipationsforderungen Sozialisationsprozesse mit partizipationsfördernder Wirkung in Gang setzen kann."[1] Setzt man Sozialisationsfähigkeit voraus, so kann sich durch Partizipation der politische Aggregatzustand in der Gemeinde verändern. Als Arbeitshypothese könnte postuliert werden: Durch Partizipation erzielte politische Gratifikationen und veränderte Sozialisationsbedingungen erzeugen eine qualitative Veränderung der Motivationsstruktur, die eine größere Intensität der politischen Teilnahme ermöglicht. Das heißt in aphoristischer Kürze: Partizipation induziert ein Mehr an Partizipationsbegehren.
Die empirische Analyse zeigt, daß die Durchführung eines Bürgerbegehrens in 72 % der Fälle eine qualitative und quantitative Veränderung der kommunalpolitischen Aktivitäten bei den Initiatoren bewirkt:[2]

Eintritt in lokale Parteien: (einschließlich freie Wählervereinigungen)	22 %
Kandidatur für den Gemeinderat:	39 %
Mandat im Gemeinderat:	19 %
Mitarbeit in Bürgerinitiativen:	20 %

1) Buse / Nelles, a.a.O., S. 55

2) vgl. Fragebogen Nr. 9a und 9b
Es kann nicht ausgeschlossen werden, daß die ermittelten Werte z.T. auch eine Folge des jeweils ge

Der politische Erfolg des Bürgerbegehrens bzw. Bürgerentscheides ist in diesem Zusammenhang ohne Relevanz für die Veränderung im politischen Verhalten. Offenbar bewirkt schon das bloße Bewußtsein der Mitwirkungsmöglichkeit, die Chance, vom Objekt zum Subjekt der Politik zu werden, eine subtilere Perzeption der politischen Wirklichkeit und eine allmähliche Erhöhung der politischen Mitwirkungsbereitschaft. Die These, direktdemokratische Partizipationsinstrumente könnten potentielle Interessenten von einer Parteimitgliedschaft abhalten, kann nicht aufrechterhalten werden. Das Gegenteil trifft zu: Die Mitwirkung bei Bürgerbegehren ist das zentrale politische Sozialisationserlebnis, aus dem letztlich parteipolitisches Engagement erwächst. Der politische Aggregatzustand der Gemeinden, insbesondere das partizipative Verhalten der gesamten Bürgerschaft, wird durch Bürgerbegehren und Bürgerentscheide auf ein Niveau gesteigerter Intensität gehoben.[1] Durch zustande gekommene Bürgerentscheide wird in der Gesamtbürgerschaft eine Zunahme politischer Teilnahme in folgenden Bereichen quantifizierbarer Indikatoren bewirkt:[2]

Tabelle 16	Zunahme in %
Zuhörer bei Gemeinderatssitzungen:	42,1
Bürger bei Bürgerversammlungen:	37,2

1) vgl. Tabelle 16

2) Der Zeitraum der Erhebung erstreckt sich von der Anwendung des § 21 GO bis zur jeweils folgenden Wahl zum Gemeinderat.

Mitglieder in lokalen Parteien:	18,1
Leserbriefe mit kommunal-politischem Inhalt:	19,2
Bürgeranträge:	4,4
Bürgerinitiativen:	2,1 [1)]

Als Ergebnis kann festgehalten werden: Die Durchführung von Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheiden steigert die politische Partizipationskapazität in folgenden sozialisationspezifisch relevanten Sektoren des Politikfeldes Gemeinde:

a) Die politische Funktion der Initiatoren von Bürgerbegehren wird aufgewertet.

b) Die Mitwirkungsbereitschaft aller Gemeindebürger wird erhöht. Die schichtenspezifische Analyse der partizipativen Zuwachspotentiale ergibt, daß Partizipation bei sozial Unterprivilegierten, Nichtorganisierten und Nichtartikulationsfähigen induziert wird, wenn die Initiativgruppe nach dem Prinzip der sozialen Diversifikation strukturiert ist, d.h. auch Mitglieder jener unterprivilegierten Schichten vertreten sind. Diese soziale Symmetrie im Partizipationsverhalten findet ihre Erklärung wohl darin, daß die politische Motivation und Orientierung der unteren sozialen Schichten mehr personen- als issue-bezogen ist.

c) Erfolgreich durchgeführte Teilnahme setzt Sozialisationsprozesse mit partizipationsfördernder Wirkung in Gang; d.h. es wird die positive Einstellung zu partizipativen Verhaltensmustern verstärkt.

---

1) Die ebenfalls festegestellte Abnahme ist quantitativ unerheblich.

d) Initiativgruppen verändern im Laufe der Zeit ihren Aggregatzustand: Aus Bürgerbegehren, d.h. Ad-hoc-Initiativen, werden Langzeitinitiativen.
e) Partizipatives Verhalten bewirkt politische Gratifikationen für die im kommunalen Politikfeld Agierenden. Für sozialaktive Gemeindebürger ist das Engagement bei Bürgerbegehren ein zentrales politisches Sozialisationserlebnis.

5. DIE PLANUNGSKAPAZITÄT DES § 21 GO

a) Im kommunalen Kontext

Buse und Nelles haben die Fragwürdigkeit der immer wieder behaupteten "Fortschrittsfeindlichkeit" von Bürgerinitiativen überzeugend durch Gegenfragen nach den Maßstäben von "Fortschritt" aufgedeckt.[1] Auch Kurt Oeser kommt zu dem Schluß, daß es "bisher noch keinen objektiven, allgemein anerkannten Maßstab für die Einteilung von Bürgerinitiativen als progressiv oder reaktionär ... gibt und ihn wahrscheinlich auch nie geben wird bzw. kann."[2] Im Rahmen dieser Analyse werden solche Befunde bestätigt: Im Fragebogen wurde zunächst der Versuch unternommen, den "Werthorizont" eines Bürgerbegehrens durch die beiden Zielsetzungskategorien (a) Erhaltung des status quo und (b) die Reform des Bestehenden operationalisierbar und empirisch interpretationsfähig zu machen. Die häufigen Rückfragen der Adressaten signalisierten die allgemeine Konfusion bei der inhaltlichen Definition der Begriffe "Werthorizont", "Reform" und "status quo". Um die Frage nach dem Innovationspotential nicht völlig ausklammern zu müssen, wurde der Versuch einer Begriffsreduzierung unternommen:

---

1) Michael Buse und Wilfried Nelles, Überblick über die Formen der politischen Beteiligung, in: Ulrich von Alemann (Hrsg.), Partizipation ..., a.a.O., S. 99

2) Kurt Oeser, Progressive und reaktionäre Bürgerinitiativen, in: Bürger initiativ, Stuttgart 1974, S. 46

Die Zielsetzungen der Bürgerbegehren wurden kategorial einander zugeordnet nach (a) Übereinstimmung mit dem Planungskonzept der Gemeindeorgane; d.h. das Bürgerbegehren bezieht sich auf Änderungen im Rahmen der Planung; (b) Ablehnung des Planungskonzepts der Gemeindeorgane; (c) Formulierung eines alternativen Planungskonzepts. Der Verfasser ist sich dessen bewußt, daß mit diesen drei Erhebungskategorien eine inhaltliche Bestimmung des Begriffs "Innovation" nicht möglich ist. Statt dessen wird der Terminus "Planungskapazität" eingeführt.

Für die kommunale Entwicklung gewinnt nicht so sehr die Einzelentscheidung, sondern die in längerfristigen Plänen aufgestellte Prioritätenliste weitreichende Bedeutung.[1] Der Planungsprozeß verläuft in drei Phasen: (1) die vorbereitende Zielfindung, (2) die Entscheidung und (3) der Vollzug.[2] Partizipation kann nur wirksam werden, wenn sie in allen drei Phasen umgesetzt wird. Die Frage, ob Institutionen der direkten Demokratie einen Beitrag zu Planungen leisten können, wird immer noch kontrovers diskutiert.[3] Scharpf spricht in diesem Zusammenhang von einem "strukturellen Konservatismus" und weist auf die "verminderte Innovationsfähigkeit von Gemeinden mit höherer Bürgerbeteiligung am

---

1) Michael Lorbacher, Kommunale Planung und Bürgermitwirkung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 27, 1976, S. 20

2) Hermann Borghorst, Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Leverkusen 1976, S. 22 ff.

3) Prodomos Dagtoglou, Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1972, S. 713

politischen Entscheidungsprozeß"[1] hin.
Verzichtet man auf die im Rahmen dieser Arbeit nicht zu leistende Operationalisierung des Innovationspotentials, so könnte die Analyse des § 21 GO ein Beitrag sein für eine Steigerung der Planungskapazität im traditionellen Konzept der direkten Demokratie:

a) Im Planungsbereich verfolgen über drei Viertel der Bürgerbegehren entweder ein eigenes Konzept (44,3 %) oder bewegen sich im Rahmen einer bestehenden Planung der Gemeindeorgane (32,7 %).[2] Nur 23,o % der Bürgerbegehren beschränken sich auf die reine Negation eines von den Gemeindeorganen präsentierten Planungskonzepts. Damit ist jene These widerlegt, die besagt, Bürgerbegehren würden sich mehrheitlich darauf beschränken, ein pauschales Nein als Gegenposition zur Gemeindeverwaltung zu postulieren. Auch Zieglers generalisierende Feststellung, langfristige Planungen seien in größerem Ausmaß durch "kurzfristige Einzelentscheidungen ohne Rücksicht auf das Gesamtkonzept"[3] konterkariert worden, kann nicht aufrecht erhalten werden. Der Großteil der Bürgerbegehren hat nicht nur ein planerisches Konzept im Blickfeld, sondern optimiert auch die Erfolgschancen mit der eigenplanerischen Zielsetzung: Je autogener die Planungskonzeption, desto höher sind die Durchsetzungschancen. Auch die Gemeindeparlamente haben mittels

---

1) Fritz Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970, S. 75

2) vgl. Tabelle 17

3) Josef Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O., S. 222

Tabelle 17

Erfolg	ZIELSETZUNG DES BÜRGERBEGEHRENS		
	a) Übereinstimmung mit dem Planungskonzept der Gemeindeorgane 1)	b) Ablehnung des Planungskonzepts der Gemeindeorgane	c) Formulierung eines alternativen Planungskonzepts
	%	%	%
Anteil Die Kategorien (a)+(b)+(c) ergeben 100 %	32,7	23,o	44,3
Der Bürgerentscheid kam zustande	29,1	19,4	35,5
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	10,2	71,3	39,5
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	60,7	9,3	25,o
Total	100	100	100

1) Der Antrag bezieht sich jeweils auf Änderungen im Rahmen der bestehenden Planung der Gemeindeverwaltung

Bürgerentscheid nicht die Flucht aus der Verantwortung angetreten[1.], sondern zeigen vielmehr dann Bereitschaft zur Kooperation (mit den Initiativgruppen) und zur Modifikation gefaßter Beschlüsse, wenn sie mit einer rationalen planerischen Alternative konfrontiert werden.

b) Bei Planungsgegenständen wird die weitaus größte Zahl der Bürgerbegehren (76,1 %) erst nach Beschlußfassung des Gemeinderates initiiert.[2)] Wird das Bürgerbegehren v o r der planerischen Entscheidung des Gemeinderates initiiert, dann ist die Wahrscheinlichkeit, daß der Gemeinderat seinen Plan im Sinne der bürgerschaftlichen Initiativgruppen modifiziert, relativ groß.[3)] Auch das Zustandekommen eines Bürgerentscheides ist umso eher gewährleistet, je früher sich die Bürgerinitiative im Planungsstadium artikuliert.[4)] Die Erfolgsrelevanz der Initiativphase gilt in noch höherem Maße für Bürgerbegehren mit planerischen Alternativkonzepten.[5)]

c) Über zwei Drittel der Bürgerbegehren in Planungsbereichen werden in Reaktion auf einen bereits gefaßten Gemeinderatsbeschluß initiiert (68,8 %).[6)] Die erst später in Erscheinung tretenden Initiatoren beschränken sich während der Beratungsphase auf persönliche Kontakte zu den Gemeinderatsmitgliedern. Ge-

---

1) Verhandlungen des Landtages von Baden-Württemberg, Protokoll-Bd. III, a.a.O., S. 2276: Abg. Diez

2) vgl. Tabelle 5

3) a.a.O.

4) a.a.O.

5) vgl. Tabelle 18

6) vgl. Tabelle 19

Tabelle 18

INITIATIVPHASEN UND ERFOLGSCHANCEN DER BÜRGERBEGEHREN IM PLANUNGSBEREICH

Erfolg	INITIATIVPHASEN			
	Vor jeder Planung	Bei Beginn der Planung	Während der Planberatung	Nach Beschluß des Gemeinderates
	%	%	%	%
Anteil (Total: 100)	12,5	-	18,7	68,8
Der Bürgerentscheid kam zustande	50,o	-	66,6	27,3
Der Bürgerentscheid ist gescheitert	9,5	-	33,3	72,7
Der Gemeinderat modifizierte seinen Beschluß	40,5	-	-	-
Total	100	-	100	100

TABELLE 19

INITIATIVPHASE UND POSITION DER VERWALTUNG BEI BÜRGER-BEGEHREN IM PLANUNGSBEREICH

Position der Verwaltung	Anteil	INITIATIVPHASE			
		vor der Planung	bei Beginn der Planung	während der Planberatung	nach Beschluß des Gemeinderates
	%	%	%	%	%
Anteil (Total: 100)		12,5	-	18,7	68,8
Unterstützung des Bürgerbegehrens	25,o	100	-	40,o	27,3
Opposition zum Bürgerbegehren	75,o	-	-	60,o	68,7
Total:	100	100	-	100	100

zielte Informationen über die bürgerschaftlichen Gegenpositionen und die Androhung einer Unterschriftensammlung für ein Bürgerbegehren ergänzen die Versuche einer partei- und vereinsinternen Einflußnahme auf die Vertreter des Gemeindeparlamentes in der Phase der Planberatung. Die Hoffnung, eine Gemeinderatsmehrheit gegen die planerische Vorgaben der Gemeindeverwaltung mobilisieren zu können, hält die bürgerschaftlichen Aktivisten davon ab, schon in einer früheren Phase der Willensbildung den Kontakt zu den planenden Gemeindeorganen zu suchen. Die positivste Reaktion im Sinne einer umfassenden Kooperationsbereitschaft auf seiten der Verwaltung ist auf planerische Impulse aus dem externen Bereich vor jeder Planberatung in den Gemeindeorganen zu erwarten. Der zunehmende Grad an Komplexität der Planungen und damit verbunden die hohen Informationskosten halten partizipationswillige Bürger davon ab, schon vor der parlamentarischen Beratungsphase ein eigenständiges und kohärentes Planungskonzept zu erstellen. Erst die Diskussion und die Behandlung der Planung in den Gemeindeorganen vermittelt das erforderliche Publizitäts- und Informationsniveau, das den Aktivbürger teilnahmefähig, d.h. planungsfähig macht.

Schlußfolgerungen

Aus den Ergebnissen lassen sich folgende Leitlinien für eine Steigerung der Planungskapazität herleiten:
1. Die Bürgerinitiative im Sinne einer Partizipation "muß grundsätzlich in einem möglichst frühen Zeitpunkt des Entscheidungsprozesses einsetzen."[1)]

---

1) Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O., S. 785

2. Um eine Kooperation zwischen Gemeindeorganen und Aktivbürgerschaft zu erreichen, müssen möglichst frühzeitig und kontinuierlich bürgerschaftliche Impulse in den Willensbildungsprozeß eingebracht werden. Partizipation ist deshalb "nicht punktuell und vor allem nicht nur beschlußorientiert, sondern phasendifferenziert zu sehen."[1)]
Es scheint keineswegs zutreffend, daß die Offenlegung des Planungsprozesses und die Einbeziehung der betroffenen Bürger das politische Konfliktpotential steigern und die Konsensbildung verhindern müsse. Die Analyse der Bürgerbegehren im Planungsbereich verifiziert eher die von Scharpf postulierte Hypothese, "daß die gemeinsame Informationssuche und Informationsverarbeitung in gemeinsamen Planungseinrichtungen über die Angleichung der Wirklichkeitsperzeption und des Problembewußtseins der Beteiligten auch die Konsenschancen erheblich verbessern könnte."[2)]

---

1) Glaeser, Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, a.a.O., S. 784
vgl. Städtebaubericht 1970, a.a.O., S. 50

2) Scharpf, Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, a.a.O., S. 183

b) Im überkommunalen Kontext

Die zunehmende Einbindung der Gemeinden in größere funktionale Zusammenhänge hat es mit sich gebracht, daß sich lokale Planungsvorhaben immer mehr an den planerischen Vorgaben von Bund und Land orientieren müssen. Der größere Teil der "kommunalen" Planungen ist demgemäß nur noch in einem überkommunalen, gesamtgesellschaftlichen Bezugsrahmen möglich.[1] Es ist zu fragen, ob durch vermehrte Partizipation die kommunalen Kompetenzgrenzen abgebaut und die Reichweite lokaler Planung vergrößert werden kann.
Die Interdependenz kommunaler und überkommunaler Planung (der Landesregierung) tritt beim Gegenstandsbereich "Gebietsreform" sehr sinnfällig in Erscheinung. Dieser Planungsbereich, der durch einen relativ hohen Komplexitätsgrad gekennzeichnet ist, stellt zwar einen exzeptionellen Faktor in der kommunalen Willensbildung dar, ist aber ganz besonders geeignet zur Analyse der lokalen und überlokalen Einflußfaktoren, da beide Kontrahenten, zielplanende Landesregierung und planende Gemeinde, gehalten sind, ihre Planungskonzepte aufeinander zu beziehen: Für den Gesetzgeber besteht die Pflicht, den Bürgerwillen zu ermitteln und zu beachten, für die Gemeindebürger besteht die Pflicht, ihre Willensbildung an der dem Gemeinwohl verpflichteten Zielplanung der Landesregierung auszurichten.
Der Kommentar zur Gemeindeordnung qualifiziert die Vereinbarungen, die über die Grenzänderungen hinausgehen, als "ein derart komplexes und kompliziertes Gebilde, daß

1) vgl. Abschnitt VII, 2, B (a): Die strukturellen Determinanten für Partizipation

es nicht sinnvoll in der Form einer mit 'Ja' oder 'Nein' zu beantwortenden Frage dem Bürgerentscheid unterstellt werden kann."[1] Es wäre zu untersuchen, ob bzw. unter welchen Bedingungen eine Anwendung des § 21 GO in diesem komplexen Gegenstandsbereich doch möglich ist.

Verwaltungsreformen waren bisher gekennzeichnet durch ein Partizipationsdefizit, da es offenbar schwer ist, ein Mehr an Demokratie durchzusetzen "gegenüber dem Schwergewicht des Bestehenden und der daran Interessierten."[2] Bei den Gebietsreformen, insbesondere den Eingemeindungen, handelte es sich meist um das Verhandlungsergebnis zweier Bürgermeister, bei dem der Gemeinderat nur eine sekundär-sanktionierende Rolle spielte. Alternativen für räumliche Konzepte wurden in der Regel nicht zur öffentlichen Diskussion gestellt, da selbst die zur Entscheidung berufenen Gemeinderäte die Zielvorstellungen der Planungsinstanzen nur durch den Informationsfilter des Bürgermeisters erhielten.[3] Eine im Auftrag der Landesregierung von Baden-Württemberg durchgeführte demoskopische Untersuchung zeigte, daß kanpp die Hälfte der Bevölkerung die Verwaltungsreform bejahte, 40 % uninformiert oder desinteressiert waren und nur 10 % dazu in erkärter Gegnerschaft standen. Im allgemeinen wurde den Betroffenen die Neugliederung als Gesetzesvorlage, also nach Abschluß der Planung,

---

1) Komm.z.GO, a.a.O., S. 300/11

2) Meyer-König, Grundprobleme einer organisatorischen Verwaltungsreform, Reutlingen 1950, S. 7

3) Jauch, Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, a.a.O., S. 60

4) Staatsanzeiger für Baden-Württemberg vom 20.2.1971

präsentiert, sodaß die nach § 8 Abs. 2 GO obliegate Anhörung als Institution der effizienten Bürgerbeteiligung nicht zum Tragen kommen konnte. Partizipation erscheint aus der Perspektive der Planungsträger nur als Element, das die planerische Gesamtkonzeption konterkariert und eine zügige Reform erschwert. Vom Bürgerbegehren bzw. Bürgerentscheid befürchtet man eine Emotionalisierung und Verzögerung des Reformablaufs: "... die Bürgermeinung gilt nur als ein Ausdruck affektiver Trotzreaktionen gekränkter Lokalpatrioten, die man getrost zugunsten der 'sachgerechten' Entscheidung von Regierung und Parlament vernachlässigen kann."[1)]

Idealtypisch sollten die freiwillig von den Gemeinden selbst initiierten Gebietsänderungen Vorrang vor den vom Staat verfügten Gebietsreformen haben.[2)] Die tatsächliche Entwicklung verläuft jedoch in umgekehrter Richtung: Das Prinzip der Freiwilligkeit ist ersetzt worden durch das materielle Erfordernis des öffentlichen Wohls[3)], an die Stelle des Bürgerwillens tritt die "Stellungnahme" nach § 8 Abs. 3 GO. Die novellierte Fassung von § 21 Abs. 1 definiert die Änderung von Gemeindegrenzen als "wichtige Angelegenheit". Diese Präzisierung war notwendig[4)], kann aber nur zum Tragen kommen, wenn Information und Rückkopplung zwischen

---

1) Rosemarie und Hans-Georg Wehling, Gemeinde und Gemeindereform, in: H.G. Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, Hamburg 1975, S. 28

2) Gerhard Seibert, Selbstverwaltungsgarantie und kommunale Gebietsreform, a.a.O., S. 43 f.

3) Wolfgang Bernhardt, Die gemeindliche Gebietsreform und das Selbstverwaltungsrecht, a.a.O., S. 182

4) Eine Reihe von Gemeindeparlamenten hatte vor der GO-Novelle die Erweiterung der Hauptsatzung verweigert, weil die "Gebeitsänderung" nicht expressis verbis im Positivkatalog als "wichtige Angelegenheit" definiert war.

zielplanender Landesregierung und betroffenen Gemeinden reibungslos funktionieren: Da die grundlegenden Entscheidungen erfahrungsgemäß bereits im Stadium der Vorbereitung der Gesetzesvorlage fallen[1] und für den Gesetzgeber eine "Interessenermittlungs- und -berücksichtigungspflicht"[2] besteht, müssen in den betroffenen Gemeinden bereits in dieser Phase die Grundsätze der Zielplanung und die alternativen räumlichen Lösungsmodelle zum Gegenstand der Willensbildung gemacht werden. Eine abstrakte Formulierung des Gemeinwohls ist unzureichend, da die Partizipanten des Willensbildungsprozesses jeweils ihre eigenen Wertprämissen und Rationalkriterien ihrem gebietsreformerischen Konzept zugrunde legen. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid zur Gebeitsreform sind nur dann sinnvoll, wenn die Zielplanungskonformität des von den Gemeindebürgern angestrebten Raumkonzeptes bei der Planungsinstanz hinterfragt werden kann. Ist diese informatorische Rückkopplung nicht gewährleistet, so kann der Bürgerwille blockiert werden: Die Bemühungen der an den Zielplanungsgrundsätzen orientierten Initiatoren eines Bürgerbegehrens werden konterkariert durch den allerorts leicht zu mobilisierenden "Lokalpatriotismus", der die Notwendigkeit zur Gebietsreform pauschal negiert. Die konträre Interpretation der Zielplanung versetzt den Stimmbürger in den Konflikt zwischen "reform-" und "status-quo"-orientierten Informationsquellen auf Gemeindeebene.[3] Kann die planende Landesregierung durch verbindliche Interpretation des Zielplanungsmodells die

---

1) Fritz Ossenbühl, Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DÖV 1969, S.553

2) Gabriele Holzmann, Verfassungsrechtliche Schranken der kommunalen Neugliederung in Rheinland-Pfalz, a.a.O., S. 123

3) Die Begriffe "Reform" und "Status quo" beziehen sich wertneutral auf die alternativen Gebietskonzepte.

räumlichen Alternativlösungen nicht aufzeigen, dann veranlaßt die konträre Informationssituation zur Stimmenthaltung im Falle eines Bürgerentscheides.[1)] Fehlende Kommunikation zwischen Planungsinstanzen und Bürgerschaft verhindert eine rationale Reduzierung der Komplexität. An ihre Stelle treten gesteigerte ideologische Primitvisierung der anstehenden Entscheidung, unpolitische Werbungsmethoden und schließlich die Personifizierung der politischen Entscheidung zu einer Wahl von sympathischen oder unsympathischen Galionsfiguren.[2)] Ein Bürgerentscheid zur Gebietsreform, der auf dergleichen pervertierten Praktiken der Willensbildung basiert, bedeutet formal zwar mehr Demokratie, aber auch mehr Konflikt und weniger Rationalität. Gleichwohl kann festgehalten werden: Die planerischen Vorgaben der Landesregierung können auf Gemeindeebene bei adäquat ausgeformter Kommunikationsstruktur durch Anwendung des § 21 GO im Sinne der Bürgerschaft modifiziert werden.

---

1) vgl. Kasuistik Nr. 51: Bürgerbegehren zur Gebietsreform in der Gemeinde Weilstetten.

"Amtsbote der Gemeinde Weilstetten" vom 8.6.1973: Auf Anfragen der Initiatoren hat der Innenminister verwiesen auf die allgemeinen Grundsätze zur Zielplanung und damit der konträren Interpretation in der Bürgerschaft Vorschub geleistet.

2) vgl. dazu Helmut Schelsky, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.1.1973

VIII. ERGEBNISSE

1. Auf Gemeindeebene besteht noch ein partizipationsfähiger Entscheidungsbereich, der vom Gesetzgeber durch das Rechtsinstitut des § 21 GO bewußt auf einen engen Kreis von Gegenständen, "wichtige Angelegenheiten", begrenzt wurde. Das kommunale Finanzsystem[1] und die Sorge um den Mißbrauch[2] von Bürgerbegehren und -entscheid schien eine gegenständliche Begrenzung plebiszitärer Entscheidungen zu gebieten. Die wesentlichen Bedenken gegen § 21 GO haben sich in der Praxis als irrelevant erwiesen:

a) Die Gemeindeparlamente haben mittels Bürgerentscheid nicht die Flucht aus der Verantwortung angetreten.[3]

b) Langfristige Planungen des Gemeinderates sind keineswegs in größerem Ausmaß durch kurzfristige "Einzelentscheidungen ohne Rücksicht auf das Gesamtkonzept"[4] konterkariert worden. Permanenz der Teilnahme ist nicht anzustreben. Es ist vielmehr teilnahmefördernd, wenn unbedeutende Fragen dem Urnenentscheid entzogen werden.[5] Bei essentiellen Fragen des Lebens-

---

1) Verhandlungen des Landtages, Protokoll-Bd. III (1954), S. 2280: Abg. Rimmelspacher

2) Drucksache 1060 vom 4.12.1954, a.a.O., S. 1365

3) vgl. dazu: Verhandlungen des Landrages, a.a.O., S. 2276: Abg. Diez

4) So Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, a.a.O., S. 222

5) Engler, Stimmbeteiligung und Demokratie, a.a.O, S. 131

raumes und immer dann, "wenn die Situation es erfordert"[1] sollte der Gemeindebürger aktiv werden: Wenn die Gemeindeorgane ihre Macht mißbrauchen, wenn Partikularinteressen übergebührlich begünstigt werden[2], und wenn die kritische öffentliche Meinung bei Pervertierungen des repräsentativen Systems keine Korrektur des kommunalen Planungs- und Entscheidungshandelns bewirken kann.

Bürgerbegehren beschränken sich nicht auf eine pauschale Ablehnung planerischer Vorgaben der Gemeindeverwaltungen. Ein großer Teil der bürgerschaftlichen Initiativen verfolgt entweder ein eigenes Konzept (44,3 % der Fälle) oder bewegt sich im Rahmen einer von den Gemeindeorganen formulierten Planung (32,7 %). Die eigenplanerische Zielsetzung optimiert die Durchsetzungschancen eines Bürgerbegehrens. Planerische Impulse aus der Bürgerschaft, die vor jeder Planberatung im Gemeinderat erfolgen, fördern auf seiten der Verwaltung die Bereitschaft zur Kooperation mit den Initiativbürgern und zur Modifikation des eigenen Planungskonzepts. Der zunehmende Grad an Komplexität der Planungen und damit verbunden die hohen Informationskosten halten allerdings partizipationswillige Bürger davon ab, schon vor der parlamentarischen Beratungsphase eigenständige Planungskonzepte zu erstellen. Erst die Diskussion und Behandlung der Planung in den

---

1) Zimpel, Selbstbestimmung oder Akklamation ?, a.a.O., S. 208

2) a.a.O.

Gemeindeorganen erzeugen Teilnahmebegehren.

2. Bürgerschaftliche Teilnahme variiert in einem breiten Spektrum von Erscheinungsformen. Ad hoc werden Bürgerbegehren nur in seltenen Fällen initiiert. Ein in Bürgerbegehren einmündendes Partizipationsbegehren hat meistens andere Formen der Beteiligung durchlaufen. Im Einzugsbereich eines Bürgerbegehrens werden Partizipationsinstrumente mit weniger Informations- und Mobilisierungskosten in den politischen Prozeß eingebracht. Zur Optimierung der politischen Effizienzchancen werden Information und Mobilisierung der Stimmbürger auf ein jeweils höheres Niveau transponiert, um ggf. im Bürgerbegehren bzw. -entscheid zu kulminieren.

a) Etwa 20 % der von Bürgerbegehren aufgegriffenen Gegenstände werden erst mittels Bürgerbegehren zum Thema der Kommunalpolitik. Ungefähr 80 % der Gegenstände sind bereits vor der Initiierung eines Bürgerbegehrens im kommunalpolitischen Gespräch.
§ 21 GO fungiert nicht erst durch das Votum der Bürgerschaft als Willensbildungskorrektiv; bereits die Initiativphase zeitigt eine antizipatorische Wirkung: Angesichts einer mehrheitsfähigen Gegenposition in der Bürgerschaft, die sich in Bürgerversammlungen oder in vergleichsweise schnell von statten gehenden Unterschriftensammlungen für Bürgeranträge bzw. Bürgerbegehren artikulieren, sind die Gemeindeparlamente geneigt, den Weg zu einem bürgerschaftlichen Votum durch den Beschluß zur Durchführung eines Bürgerentscheides frei zu machen.

b) Die Gemeindeorgane, vornehmlich der Gemeinderat, fungieren als Selektionsfilter für jene Gegenstandsbereiche, die für bürgerschaftliche Teilnahme offen

sind. Ein Bürgerentscheid kann zumeist nur zustande kommen, wenn die beantragten Gegenstände durch die Behandlung in den Gemeindeorganen auf ein so hohes Publizitäts- und Informationsniveau gehoben werden, daß die Bürgerschaft teilnahmefähig wird.
Im Kontext der kommunalen Beteiligungsformen ist § 21 GO keineswegs ein andere Partizipationsmodelle substituierendes oder gar mit den Kompetenzen des Gemeindeparlaments stets konfligrierendes Rechtsinstitut, sondern ein die Funktion des Gemeinderates intensivierendes und das Partizipationsbegehren evozierendes Instrument der kommunalen Willensbildung.

3. § 21 GO kann als Willensbildungskorrektiv in der repräsentativ verfaßten Gemeinde fungieren, wenn (a) gewisse Gegenstände von Verwaltung oder Gemeinderat thematisch nicht aufgefriffen und auch nicht ins Entscheidungsfeld gerückt werden; (b) wenn andere Beteiligungsformen keinen Konsens herbeiführen konnten. Bürgerbegehren und -entscheid können ein Mittel der Machtkontrolle und der Gegensteuerung gegenüber den Gemeindeorganen darstellen. Der Opposition im Gemeinderat steht es offen, die Bürgerschaft in einem Bürgerbegehren gegen die Gemeinderatsmehrheit zu mobilisieren. In der Praxis wird die Initiative jedoch an die Parteiorganisationen außerhalb des Gemeindeparlamentes delegiert. Auch wenn ein Bürgerbegehren nicht zum Bürgerentscheid führt, so stellt die Initiative für Gemeinderat und Verwaltung doch eine Art "Frühwarnung" dar und kann zu politischen Austauschprozessen bereits im Vorfeld von Entscheidungen führen. Die Existenz bzw. Formation einer Initiative zeitigt eine antizipatorische Wirkung: Die politische Grundhaltung der teilnehmenden Bürger-

schaft gegenüber der kommunalen Verwaltung ändert sich ebenso wie die Position der Verwaltung. Die zunehmende Zahl an Kontakten zwischen Initiatoren und Verwaltung erhöht die Bereitschaft der Gemeindeverwaltung, gefaßte Beschlüsse im Sinne des Bürgerbegehren zu modifizieren. Ein Bürgerbegehren, das zum Bürgerentscheid führt, vermag andererseits die Beziehungen zwischen Initiativbürgerschaft und Gemeindeverwaltung zu verbessern. Vermehrte Teilnahme bewirkt ein Konvergieren der Positionen von Bürgerinitiative und Verwaltung und damit einen Abbau des Konfliktpotentials in der Gemeinde.

4. Der Entscheidungsbereich für § 21 GO ist durch den Positivkatalog fixiert, der die "wichtigen Gemeindeangelegenheiten" enumeriert. In der kommunalen Praxis wird von der Möglichkeit der Erweiterung des Entscheidungsbereiches in der Hauptsatzung kaum Gebrauch gemacht Essentielle Fragen der Planung können nicht unter den Begriff der "öffentlichen Einrichtung" subsumiert werde denn grundlegende Prämisse für die Beteiligungsfähigkeit bei Planungsgegenständen ist, daß die Gemeinde aufgrund ihrer Beteiligung in der Lage ist, die Entscheidung über die Nutzung durch die Allgemeinheit selbst zu treffen.
Der rechtlich nicht stringent definierte Anwendungsbereich wird von den Gemeindeorganen und Aufsichtsbehörden restriktiv interpretiert. Aus der Rechtsunsicherheit bei der Auslegung des Positivkatalogs resultiert eine Lähmung der Bürgerinitiative und eine faktische Dominanz der Verwaltung auch in jenen Bereichen der Willensbildung, die der Konzeption nach für bürgerschaftliche Teilnahme offen und geeignet wären. Damit ein Teil des politischen Entscheidungsprozesses sich wegen unpräziser Definition des Anwendungsbereiches nicht in die Gerichte verlagert, empfiehl

Bocklet eine umfassende Festlegung der "wichtigen Angelegenheiten" im Gesetz.[1] Der für jede Gemeinde spezifische Einzugsbereich von Problemen und der permanente Wandel in der Bedürfnisstruktur lassen es wohl nicht zu, die "wichtigen" Gemeindeangelegenheiten in ihrer Totalität gesetzlich antizipierend zu fixieren. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, daß manche der unter § 21 GO genannten Gegenstände in der Zukunft einen so hohen Komplexitätsgrad aufweisen, daß sie den Bürger in seiner Zeit- und Informationskapazität überfordern.
In der Praxis der Gemeindeverwaltungen wird die Rechtsnorm des § 21 GO zunehmend unterlaufen: Durch rechtliche Bindungen und vollzogene Tatsachen können Bürgerbegehren und Bürgerentscheid gegenstandslos werden.

5. Die rechtliche Ausformung des § 21 GO verhinderte vor der GO-Novelle die optimale Aktivierung der Teilnahmebereitschaft, da das Stimmbeteiligungsquorum für das Zustandekommen eines Bürgerentscheides idealtypisch hoch angesetzt war: Bürgerentscheide in Gemeinden mit über 5000 Einwohnern erreichten die 50 %-ige Stimmbeteiligung nicht. Am 30.10.1974 hatte die Landesregierung Baden-Württemberg einen Gesetzentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung eingebracht.[2] Die Gesetzesnovelle bracht eine Reihe von Einrichtungen für vermehrte Bürgerbeteiligung.[3] Die im Positivkatalog von § 21 Abs.1 genannten "wichtigen Angelegenheiten" erfahren eine Erweiterung und Präzi-

---

1) Reinhold Bocklet, Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, a.a.O., S. 55 f.

2) Landtagsdrucksache 6 / 6340 vom 30.10.1974

3) a.a.O.

sierung. Die Einbeziehung der "Aufhebung einer öffentlichen Einrichtung" eröffnet die Möglichkeit, durch teilweise Reduktion von finanziellen Nachfolgelasten (im Wege der Aufhebung einer Einrichtung) neue Prioritäten zu setzen. Das erweiterte Gestaltungs- und Mitwirkungsrecht erleichtert somit auch die Erstellung des nach § 21 Abs. 3 obligaten Finanzierungsvorschlags zur Deckung der Kosten für die verlangte Maßnahme.
Wichtigstes Novum ist die Neufassung des § 21 Abs. 6: Mit der Senkung des erforderlichen Stimmbeteiligungsquorums von 50 % auf 30 % wollte die Landesregierung das bisher "größte Hindernis für den Bürgerentscheid" beseitigen. Mit dieser Quorumsvorschrift wird § 21 GO nunmehr auch zum Instrument bürgerschaftlicher Mitwirkung in Gemeinden "mittlerer" Größe.[2)]
Es bleibt abzuwarten, ob durch den präzisierten und erweiterten Anwendungsbereich die bisherige Rechtsunsicherheit reduziert und die Teilnahmebereitschaft gesteigert wird.

6. Die Analyse bestätigt gängige Thesen zur sozialen Selektivität: Die Intensität der Beteiligung und das Partizipationsbegehren steigen mit dem sozioökonomischen Status der Gemeindebürger. Die bestehenden Beteiligungsmodelle transportieren vornehmlich die Interessen der mittelständischen Sozialaktiven. Soziale Träger der Bürgerbegehren sind in hohem Maße die Mittelschichten. Jedoch finden die exklusiv von Mittel- und Oberschichten getragenen Initiativen relativ wenig Resonanz bei Gemeindeverwaltungen und

---

1) Landtagsdrucksache 6/6340, a.a.O., S. 42
2) vgl. Tabelle 8

Gesamtbürgerschaft, da diese schichtenspezifisch nur wenig diversifizierten Initiativen aus Sicht der Verwaltung und der Bürgerschaft nicht den Bürgerwillen repräsentieren und daher auch nicht als mehrheitsfähig beurteilt werden. In jenen Aktionsbereichen (meist geringeren Komplexitätsgardes), in denen auch die Unterschichten initiativ werden, ist auch die höchste Erfolgsquote von Bürgerentscheiden zu verzeichnen. Die Breite der sozialen Diversifikation innerhalb der Initiativgruppen ist relevant für den Erfolg der Gesamtinitiative. Voraussetzung für eine sozial breite Trägerschaft der bürgerschaftlichen Initiative sind einerseits der hohe Grad an Betroffenheit vom Antragsgegenstand, andererseits die darin sich manifestierenden Inklusivinteressen, Interessen also, deren Verwirklichung keineswegs nur den Sozialaktiven oder deren sozialer Schicht, sondern zugleich auch der Allgemeinheit zugute kommt.

7. Zwei wesentliche Bestimmungsfaktoren für partizipatives Verhalten sind die Beziehungen der lokalen Parteien und der Vereine zu den bürgerschaftlichen Initiativen. Die Lokalparteien nehmen in jenen Bereichen, die von Bürgerbegehren aufgegriffen werden, keineswegs durch generelle Abwehr von Partizipation eine Veto-Position ein. Lokalparteien opponieren lediglich gegen die von der Verwaltung mitinitiierten, kanalisierten und subventionierten Bürgerbegehren. So gesehen verhindern die lokalen Parteien eine nicht aus originärem bürgerschaftlichem Teilnahmebegehren resultierende Scheinpartizipation.
Initiativen, die in ein Bürgerbegehren einmünden, sind viel eher in der Gefahr, von Parteien vereinnahmt oder ignoriert zu werden. Die relativ geringe Initiative der Parteien, vor allem in den kleineren Gemeinden, verstärkt die Personalisierung politischer

Gegenstandsbereiche in der Kommunalpolitik. Beziehungslosigkeit zu sozialen Konflikten in der Gemeinde ist jedoch kein durchgängiges Charakteristikum der Lokalparteien. Sie werden vornehmlich dann aktiv, wenn es gilt, die Prioritäten anders zu setzen als die Mehrheitsfraktion im Gemeinderat. Initiativen in den lokalen Subsystemen (Parteien, Vereine und Verbände) optimieren die Resonanzbedingungen für politische und soziale Konflikte in der gesamten Bürgerschaft.
Das Tätigwerden der lokalen Parteien bei der Initiierung von Bürgerbegehren vermindert das Konfliktpotential in der Gemeinde, erhöht den Rationalitätsgrad der Konfliktaustragung und steigert die Kooperationsbereitschaft der Gemeindeverwaltung.

8. Als eines der umfangreichsten kommunalen Subsysteme treten Vereine im Zusammenhang mit Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden nur in wenigen Fällen als bedeutsame politische Kraft in Erscheinung. Von ihnen geht eine vergleichsweise geringe Initiative au da ihre Interessen im kommunalen Verwaltungshandeln vorzugsweise berücksichtigt werden. Die Vereine haben jedoch eine wesentliche Funktion in der kommunalpolitischen Willensbildung: Sie dienen der Informatio vermittlung, der Wertorientierung und damit der Konsensbildung. Die Vereine binden als Informationsvermittler und Umschlagplatz von Meinungen den Bürger in Gruppen ein, die ihn von direkter politischer Teilnahme abhalten und seine sozialen Bedürfnisse in vielem besser zufriedenstellen als die Parteien, ohne daß er sich politisch festlegen müßte. Indem Vereine die Funktion der Informationsvermittlung übernehmen,

gleichen sie die schichtenunterschiedlichen Einflußchancen und den Informationsvorsprung der Oberschichten bis zu einem bestimmten Maße aus.

9. Partizipation verändert den politischen Aggregatzustand in der Gemeinde: Die durch Partizipation erzielten politischen Gratifikationen und die veränderten Sozialisationsbedingungen erzeugen eine qualitative Veränderung der Motivationsstruktur, die eine größere Intensität der politischen Teilnahme ermöglicht. Das heißt: Partizipation induziert Partizipationsbegehren.
Die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden steigert die politische Partizipationskapazität: a) Die politische Funktion der Initiatoren wird in der Gemeinde aufgewertet; b) die Mitwirkungsbereitschaft aller Gemeindebürger wird erhöht. Durch die Teilnahme an Bürgerbegehren wird die positive Einstellung zu partizipativen Verhaltensmustern verstärkt.

10. Initiativen im Rahmen von § 21 GO sind nicht rechtsförmig, sondern nur informell organisiert. Die Initiatoren fungieren als Führungskreis in Bürgerbegehren. Die Führungsaufgabe hat drei Dimensionen: Information, Integration und Koordination. Die Art und Weise der funktionalen Aufgabenerfüllung bestimmt das allgemeine Informationsniveau und damit die bürgerschaftliche Teilnahmebereitschaft. Ist die Führungsgruppe nach dem Prinzip der funktionalen und sozialen Diversifikation strukturiert, so hat dies entscheidenden Einfluß auf Mobilisierungsfähigkeit und Aktionsniveau der Gesamtinitiative.

11. Bürgerbegehren im Planungsbereich, die nicht mit Interessen und Zielsetzung der Verwaltung koinzidieren, sind mit institutioneller Opposition konfrontiert, die nur überwunden werden kann, wenn die bürgerschaftliche Initiative in einer frühen Planungsphase den Dialog mit den Verwaltungsorganen sucht. Die gemeinsame Informationssuche und -verarbeitung erhöhen die Konsenschancen. Bürgerbegehren beschränken sich nicht auf reine Ablehnung von Planungsvorgaben. Der Großteil der Initiaten verfolgt ein eigenes Planungskonzept.
Bürgerbegehren und -entscheide sind in Planungs- und Entscheidungsbereichen mit hohem Komplexitätsgrad möglich und sinnvoll, wenn die Kommunikationsstruktur optimale Information und Rückkopplung zwischen Planungsinstanzen und bürgerschaftlichen Initiativgruppen gewährleistet.

12. Im Kontext der Beteiligungsformen klaffte bisher eine Lücke zwischen Repräsentativorgan und Bürgerschaft, sodaß auch latent vorhandene Konflikte zum offenen Austrag gebracht werden mußten. Die abgestufte Vermehrung der Beteiligungschancen durch Bürgerantrag, Bürgerversammlung und vermehrte Öffentlichkeit des Gemeinderates könnten konsensstiftende Mechanismen in jenen kommunalpolitischen Bereichen darstellen, in denen die gegenständliche und funktionale Begrenzung des § 21 GO einen Bürgerentscheid ausschließt. Ein in dieser Weise verbessertes Informations- und Kommunikationssystem zwischen Gemeindeverwaltung und Bürger würde, gerade angesichts relativ hoher Erfolgsbedingungen, die Partizipationschancen mittels Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erhöhen.
Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind ein Beitrag zur kommunalen Systemstabilisierung. Mit verstärkter

Teilnahme ist es möglich, innerhalb des Kräftedreiecks von ökonomischem System, politisch-administrativem System und normativem- bzw. legitimatorischem System das Gewicht des Legitimatorischen zu erhöhen und damit zu bewirken, daß administrative Maßnahmen und Planungen mehr an den unmittelbaren Bedürfnissen der Gemeindebürger orientiert sind.

A N H A N G

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid

nach § 21 GO

FRAGEBOGEN FÜR EINE QUANTITATIVE ANALYSE

Ort: Reutlingen

Zeit: 21. Mai 1978

Einwohner: 94 304 (Stand am 28.2.1978)

Gegenstand: Standort des Weiterbildungszentrums

Erweiterung der Hauptsatzung: O ja
☒ nein

Wahlbeteiligung: 22,67 %

Ergebnis: 28,1 % im Sinne des Antrages
71,85 % gegen den Antrag

bzw. Gründe des Scheiterns:

"Das in § 21 GO vorgesehene Quorum von 30 % Wahlbeteiligung wurde nicht erreicht."

1. Gegenstände des Bürgerbegehrens / Bürgerentscheides:[1)]

Sind in der Hauptsatzung Ihrer Gemeinde über § 21 Abs. 1 hinaus weitere "wichtige Gemeindeangelegenheiten" enumeriert ?

☒ nein

○ ja: 1).....
2).....
3).....

2. Der Gegenstand des Bürgerbegehrens wurde vor der Initiierung
☒ im Gemeinderat diskutiert
○ nicht im Gemeinderat diskutiert

3. Aktionsbereich: Planungsprozesse

Das Bürgerbegehren wurde eingeleitet in folgender Phase der Willensbildung:

○ vor jeder Planberatung im Gemeinderat
☒ bei Beginn der Planung
○ während der Planberatung
○ nach Beschluß des Gemeinderates über den Plan

4. Planungskapazität

Das Bürgerbegehren hatte zum Ziel

☒ die Übereinstimmung mit dem Planungskonzept der Verwaltungsorgane (Der Antrag bezieht sich auf Änderungen im Rahmen der bestehenden Planung)
○ Ablehnung des Planungskonzepts der Verwaltungsorgane (ohne eigene Planungsinitiative)
○ Formulierung eines alternativen Planungskonzepts

---

1) Zutreffendes bitte ☒ ankreuzen

5. Zum gleichen Gegenstand wurden andere Beteiligungsformen praktiziert: O vor dem Bürgerbegehren
O nach dem Bürgerbegehren

O Bürgerversammlung

O Bürgerantrag

Nicht verfaßte Formen:

O Bürgerinitiative

O Bürgerforum

O Planungsbeirat

O Anwaltsplanung

O .....

6. Binnenstruktur der Initiativgruppen

a) Das Bürgerbegehren wurde initiiert von

O einer Einzelperson

X mehreren Einzelpersonen (ungefähre Zahl): .....

O Parteien: .....

O Verbände: .....

O Vereine: .....

X Gemeinderäte, die bei der Abstimmung unterlegen sind

O Sonstige: .....

b) Organisationsstruktur

Die Initiative

O wurde rechtsförmig organisiert, d.h.: auf einer Gründungsversammlung wurde die Führungsgruppe (= Vertrauensmänner) bestellt.

X hatte eine informelle Organisationsstruktur, d.h.: die Initiatoren fungierten als Führungsgruppe für die intendierten Aktionen

c) Die Initiatoren (evtl. Vertrauensmänner) waren vom Gegenstand des Bürgerbegehrens
- [X] wenig betroffen
- [ ] stark betroffen

Ihre Rolle als Betroffene (z.B. Grundstückseigentümer): .....

d) Die Initiatoren des Bürgerbegehrens sind vornehmlich folgenden sozialen Schichten zugehörig (orientiert an der Sozialstruktur der Gemeinde):
- [ ] Unterschichten
- [ ] Untere Mittelschicht
- [X] Mittlere Mittelschicht
- [ ] Mittelschicht
- [ ] Oberschichten

e) Die Initiatoren kommen aus folgenden Berufsbereichen (ungefähre Zahl):
- [ ] Arbeiter: .....
- [ ] Angestellte: .....
- [X] Akademiker: .1.....
- [ ] Freie Berufe: .....
- [ ] Unternehmer: .....
- [ ] Studenten u. Auszubildende: .....
- [X] Sonstige: ..2.....

f) Funktionale und soziale Differenzierung

Im Kreis der Initiatoren waren vertreten:
- [ ] Experten (z.B. Architekten, Städteplaner u.ä.)
- [X] Keine Experten
- [ ] Experten wurden zu Rate gezogen
- [ ] Experten wurden im "Sympathisantenkreis" um Hilfe bzw. Auskunft angegangen

g) Die Initiatoren des Bürgerbegehrens sind

O sonst politisch nicht engagiert

☒ parteipolitisch engagiert in: O CDU
☒ SPD
O F.D.P.
O FW
O .....

7. Kommunikationsstruktur

a) Zur Mobilisierung der Öffentlichkeit benutzten die Initiatoren folgende Aktivitätsformen:

☒ Postwurfsendungen
☒ Zeitungsanzeigen und -artikel
O Flugblätter
O Plakate
O Wanderausstellungen
☒ Vortrags- und Diskussionsveranstaltungen
O Protestversammlungen
O Kundgebkngen am Regierungssitz
O Eingaben an O Abgeordnete des Wahlkreises
O Landtag
O Fernsehen und Rundfunk
O Gutachten / Gegengutachten
☒ Sonstige: Info-Stand am Marktplatz .....

O Einsprüche
O Drohungen mit Dienstaufsichtsbeschwerden
O Drohungen mit verwaltungsgerichtlichen Prozessen
☒ Sonstige: 'Bürgerfeste' .....

b) Systemkongruenz

Die Initiatoren haben

☒ nur legale Aktionen durchgeführt

O illegale Mittel angewendet:

O Gewaltaktionen
O offenkundige Falschinformationen

O bei der Zielverwirklichung zur Selbsthilfe gegriffen (z.B. selbst einen Kinderspielplatz angelegt)

c) Sensibilisierung der Betroffenen

Die Initiatoren haben die erstrebte bzw. bekämpfte Maßnahme dargestellt als zu erwartende Auswirkung

O für ihren persönlichen Lebensbereich

☒ für die lokale Wirtschaft

O für die ganze Region

d) Kooperation bzw. Informationsaustausch zwischen Verwaltung und Initiatoren

O gab es nicht

☒ gab es:
- O vor Sammlung der Unterschriften
- ☒ während der Unterschriftensammlung
- ☒ nach Antragstellung
- O erst nach dem Bürgerentscheid

e) Art der Kontakte zur Verwaltung:

O Anfragen

☒ Alternativvorschläge

O Aufrufe

O Rechtliche Auseinandersetzung

O Sonstige: .....

f) Die Beziehungen zur Verwaltung haben sich durch das Bürgerbegehren

O verbessert

☒ verschlechtert

g) Die Verwaltung unterstützte die Initiatoren

☒ nicht

O ja, mit
- O Informationen
- O Einrichtungen der Gemeinde
- O finanziellen Mitteln
- O .....
  .....

8. Koalitionen

a) Das Bürgerbegehren wurde unterstützt von folgenden Organisationen, Institutionen und politischen bzw. wirtschaftlichen Gruppierungen in der Gemeinde:

- O Verwaltung
- ☒ opponierende Mitglieder des Gemeinderates
- O Parteien: .....
- O Verbände: .....
- O Kirchen: .....
- O Vereine: .....
- ☒ Lokale Unternehmen
- O Staatliche Institutionen: .....
- O Sonstige: .....

b) Hat sich gegen das Bürgerbegehren eine Opposition in der Bürgerschaft formiert ?

- ☒ nein
- O ja
- O diese Opposition hat zum Wahlboykott aufgerufen
- O folgende unter 8.a) genannten Akteurr haben Opponiert: .....
  .....
  .....
  .....
  .....

c) Beziehungen zur Lokalpresse

Die Lokalpresse

O hat das Bürgerbegehren in Berichterstattung und Kommentaren unterstützt

O stand in Gegnerschaft zum Bürgerbegehren

9. Sozialisationseffizienz

a) Die Initiatoren haben auch andere kommunalpolitische Aktivitäten an den Tag gelegt:

Ø nein

O ja - O vor dem Bürgerbegehren
O nach dem Bürgerbegehren

Zum Beispiel:

O Eintritt in eine lokale Partei
O Kandidatur für den Gemeinderat
O Mandat im Gemeinderat
O anderes Mandat: .....
O Mitarbeit in Bürgerinitiativen: .....
.....
O Sonstige: .....

b) Nach dem Bürgerbegehren / Bürgerentscheid hat sich die politische Teilnahme der Bürgerschaft verändert:

Die Zahl der

☒ Zuhörer bei Sitzungen des Gemeinderates
- ☒ nahm zu
- ☐ nahm ab

☐ Bürger bei Bürgerversammlungen
- ☐ nahm zu
- ☐ nahm ab

☒ Mitglieder in den lokalen Parteien
- ☒ nahm zu
- ☐ nahm ab

☐ Leserbriefe mit kommunalpolitischem Inhalt
- ☐ nahm zu
- ☐ nahm ab

☐ Bürgeranträge
- ☐ nahm zu
- ☐ nahm ab

☐ Bürgerinitiativen
- ☐ nahm zu
- ☐ nahm ab

☐ .....

☐ .....

10. Arbeits- und Verfahrensweisen bei der Sammlung der Unterschriften

a) Die erforderlichen Unterschriften wurden in folgender Weise gesammelt:

- ☒ Hausbesuche
- ☒ Listen an exponierten Stellen
- ☐ Postalische Zustellung
- ☐ Sonstige: .....
  .....

b) Die Verwaltung hat rechtliche Mittel zur Prüfung der Unterschriften eingelegt:

- ☒ nein
- ☐ ja – ☐ wegen des Verdachtes der Wahlfälschung

c) Die Verwaltung hat schon bei der Unterschriften sammlung den Gegenstand ("Gemeindeangelegenheit") für nicht zulässig erklärt:

- ☐ ja
- ☒ nein

11. Effizienz des Bürgerbegehrens / Bürgerentscheids

Das Bürgerbegehren / der Bürgerentscheid

O war positiv im Sinne des Antrages

☒ scheiterte aus folgenden Gründen:

- ☒ keine ausreichende Wahlbeteiligung
- O Der Gemeinderat lehnte das Bürgerbegehren ab, da der Gegenstand keine "wichtige Gemeindeangelegenheit" sei
- O Der Streit um die Definition des § 21 Abs. 3 GO ("wichtige Gemeindeangelegenheit") wurde / wird noch entschieden durch
  - O die Rechtsaufsichtsbehörde
  - O das Verwaltungsgericht
- O Zahl der Unterschriften
- O Fehlen eines nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlags für die Deckung der Kosten der verlangten Maßnahme
- O Die Initiatoren haben ihre Bemühungen eingestellt
  - O weil keine Resonanz in der Bürgerschaft vorhanden war
  - O weil der Gemeinderat die intendierte Maßnahme beschlossen hat
  - O weil der Gemeinderat den Bürgerentscheid beschlossen hat

ad Effizienz des Bürgerbegehrens / Bürgerentscheids

Das Bürgerbegehren / der Bürgerentscheid
O blieb völlig wirkungslos
O veranlaßte den Gemeinderat zur erneuten Beratung
O veranlaßte den Gemeinderat zur Modifizierung seines Beschlusses

12. Partizipationsbegehren

a) Müßten nach Ihrem Dafürhalten mehr "wichtige Gemeindeangelegenheiten" im § 21 GO enumeriert werden, um dem realen Bedürfnis nach bürgerschaftlicher Mitwirkung zu entsprechen ?

⊠ ja
O nein

b) Das Schwergewicht bürgerschaftlicher Teilnahmebereitschaft besteht im

⊠ kommunalen Bereich
O regionalen Bereich
O überregionalen Bereich

c) Gab es bisher auch informelle Anfragen über die Zulässigkeit von Bürgerbegehren ?

⊠ mein
O ja - Zahl (etwa): .....

§ 21 IN DER FASSUNG VOR DER GO - NOVELLIERUNG

Bürgerbegehren, Bürgerentscheid

(1) Der Gemeinderat kann mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, daß eine wichtige Gemeindeangelegenheit der Entscheidung der Bürger unterstellt wird (Bürgerentscheid). Wichtige Angelegenheiten sind:
1. die Entscheidung darüber, ob eine öffentliche Einrichtung der Gemeinde, die der Gesamtheit der Einwohner zu dienen bestimmt ist, errichtet oder wesentlich erweitert werden soll,
2. die Änderung der Verfassungsform der Gemeinde und
3. die Vereinbarung über die Bildung einer Bürgermeisterei.
Durch die Hauptsatzung kann bestimmt werden, was darüber hinaus als wichtige Gemeindeangelegenheit gilt.

(2) Ein Bürgerentscheid findet nicht statt über
1. Weisungsaufgaben und sonstige Angelegenheiten, die kraft Gesetzes dem Bürgermeister obliegen,
2. Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung,
3. die Rechtsverhältnisse der Gemeinderäte, der Gemeindeverordneten, des Bürgermeisters und der Gemeindebediensteten,
4. die Haushaltssatzung (einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe), die Gemeindeabgaben und die Tarife der Versorgungs- und Verkehrsbetriebe der Gemeinde,
5. die Anerkennung der Jahresrechnung der Gemeinde und der Jahresabschlüsse der Eigenbetriebe,
6. Entscheidungen in Rechtsmittelverfahren sowie über
7. Anträge, die ein gesetzwidriges Ziel verfolgen.

(3) Über eine wichtige Gemeindeangelegenheit kann die Bürgerschaft einen Bürgerentscheid beantragen (Bürgerbegehren). Für das Bürgerbegehren sind in Gemeinden bis 40 000 Einwohner die Stimmen eines Viertels der Bürger, höchstens jedoch 4000 Stimmen, in Gemeinden mit mehr als 40 000 Einwohnern die Stimmen eines Zehntels der Bürger, höchstens jedoch 30 000 Stimmen, erforderlich. Der Antrag muß die zur Entscheidung zu bringende Frage und eine Begründung sowie einen nach den gesetzlichen Bestimmungen durchführbaren Vorschlag für die Aufbringung der erforderlichen Mittel enthalten. Richtet sich ein Bürgerbegehren gegen einen Beschluß des Gemeinderats, muß es innerhalb von vier Wochen nach der Bekanntgabe des Beschlusses gültig zustande gekommen sein. Ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens ist unzulässig, wenn über dieselbe Angelegenheit innerhalb der letzten fünf Jahre ein Bürgerentscheid auf Grund eines Bürgerbegehrens durchgeführt worden ist.

(4) Über die Zulässigkeit eines Bürgerbegehrens entscheidet der Gemeinderat. Ein Bürgerentscheid entfällt, wenn die im Bürgerbegehren beantragte Maßnahme von der Gemeinde durchgeführt wird.

(5) Wird ein Bürgerentscheid durchgeführt, muß den Bürgern, die innerhalb der Gemeindeorgane vertretene Auffassung dargelegt werden.

(6) Ein Bürgerentscheid ist zustande gekommen, wenn mindestens die Hälfte der Stimmberechtigten gültig abgestimmt hat. Die gestellte Frage ist in dem Sinne entschieden, in dem sie von der Mehrheit der gültigen Stimmen beantwortet wurde. Bei Stimmengleichheit gilt die Frage

als mit Nein beantwortet. Ist nicht die erforderliche Anzahl gültiger Stimmen abgegeben worden, hat der Gemeinderat die Angelegenheit zu entscheiden.

(7) Der Bürgerentscheid hat die Wirkung eines endgültigen Beschlusses des Gemeinderats. Er kann innerhalb von fünf Jahren nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden.

(8) Das Nähere wird durch das Kommunalwahlgesetz geregelt.

K A S U I S T I K

1. Bürgerbegehren, denen keine Bürgerentscheide folgten:

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Gegenstand
1.	Aperglen 617	16.3.1962	Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses über den Neubau einer Einklassenschule
2.	Bischweier 2157	21.12.1971	Gemeinderatsbeschluß über die Bildung eines Gemeindeverwaltungsverbandes
3.	Blitzenreute 1120	10.8.1965	Verhinderung der Zusammenlegung zweier Grundschulen
4.	Braunsbach 840	14.11.1961	Erweiterung der Wasserversorgung
5.	Eberstadt/ Heilbronn	27.11.1962	Verkauf von Waldgelände zur Errichtung von Wohneinheiten
6.	Ebersteinberg 900	17.2.1958	Kanalisation
7.	Eschach/ Ravensburg 5472	26.3.1962	Schulhausneubau: Standortfrage
8.	Gaiberg 1300	17.1.1959	Wasserversorgung
9.	Gelbingen 900	24.2.1961	Schulhausneubau durch einen Schulzweckverband
10.	Hochdorf/ Ludwigsburg 1472	14.12.1964	Schulhausneubau
11.	Hörden 2436	7.7.1971	Zuordnung der Hauptschule an die Nachbarschaftsschule Gernsbach
12.	Iptingen 790	1973	Beschluß des Gemeinderates über die Eingliederung nach Wiernsheim

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Gegenstand
13.	Konstanz 61308	1969 Herbst	Bau einer Rheinbrücke
14.	Laiz/ Sigmaringen	23.3.1970	Friedhofsanlage
15.	Lomersheim 2369	1.7.1970	Ausschreibung einer Bürgermeisterstelle trotz Eingemeindungsverhandlungen mit Mühlacker
16.	Merkbronn 500	5.4.1956	Wasserversorgung: Selbstversorgung
17.	Muckenschopf 404	19.11.1971	Zuteilung der Gemeinde zum Landkreis Rastatt
18.	Nehren 2500	1973	Gebietsänderung
19.	Niefern 5650	1960	Sportforum
20.	Obersteinach 550	22.1.1960	Anmeldung eines Wasserbezugsrechts beim Zweckverband Wasserversorgung Nordost-Württemberg, Sitz Crailsheim
21.	Pforzheim 23 400	25.3.1957	Bau einer Festhalle
22.	Rosenfeld 1200	8.11.1957	Erhaltung des Kindergartengebäudes
23.	Schorndorf 28 017	22.6.1973	Bebauungsplanänderung
24.	Sparwiesen 700	7.3.1958	Gebietsänderung

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Gegenstand
25.	Stuttgart 583200	19.10.1956	Verhinderung einer Straßenverbreiterung
26.	Walddorf/ Reutlingen	1969	Neutrassierung der B 27
27.	Wört 1077	9.2.1973	Einschulung der Hauptschüler aus Wört nach Dinklsbühl/ Bayern
28.	Donaueschingen 18 000	17.4.1977	Sicherheitsausbau des Verkehrslandeplatzes
29.	Mühlheim/ Donau 3041	26.5.1977	Veräußerung des ehemaligen Schulgebäudes im Stadtteil Stetten

2. BÜRGERENTSCHEIDE NACH BÜRGERBEGEHREN

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Wahlbeteiligung %
30.	Achern 14.10.1956 3613	Verfassungsform	9,6
31.	Baden-Baden 14.10.1956 39 764	Einführung der Bürgerausschußverfassung	28,8
32.	Badenweiler 30.11.1958 1682	Schulhaus: Standortfrage	58,2
33.	Beinstein 3.10.1971 2869	Eingliederung in die Stadt WAiblingen	76,5
34.	Dusslingen 27.7.1958 3000	Kriegerdenkmal: Art und Ausführung	46,2
35.	Einhart/ Sigmaringen 11.1.1959 300	Kanalisation	86,o
36	Eppingen 7.10.1956 5 000	Verfassungsform	41,4
37.	Grenzach 23.9.1956 4 000	Verfassungsform	38,o

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
38.	Haueneberstein 27.5.1973 2 920	Eingemeindung in die Stadt Baden-Baden; Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses, der die Eingemeindung beinhaltete	75,4
39.	Hauingen/ Lörrach 27.2.1972 2 929	Selbständigkeit der Gemeinde	71,o
40.	Heilbronn 16.11.1969 99 440	Bau einer Tiefgarage unter dem Stadtgarten	21,1
41	Hochdorf/ Freiburg 10.12.1972 1780	Gebietsreform: Zusammenschluß mit der Stadt Freiburg im Wege der Ortschaftsverfassung	84,6
42.	Kippenheim 26.7.1970 2 703	Vereinbarung zur Bildung einer Bürgermeisterei der Gemeinde Kippenheim mit der Stadt Freiburg	67,1
43	Klettgau 18.11.1973 5 573	Planungsauftrag für ein Bildungszentrum	56,1
44.	Mannheim 26.10.1969 329 561	Saalbau: Standortfrage	24,3

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
45.	Mannheim 26.9.1971 332 110	Beibehaltung des städtischen Polizeivollzugsdienstes und Aufbringung der dafür entstehenden Aufwendungen von jährlich rd. 7,5 Mill. DM aus städtischen Steuermitteln	24,2
46.	Obersteinach 16.12.1956 550	Wasserversorgung	75,6
47.	Pfeffingen 23.12.1973 1 970	Grenzänderung im Zuge der Verwaltungsreform: Eingliederung von Pfeffingen nach Tailfingen	60,6
48.	Salem 9.11.1958 750	Kanalisation	80,o
49	Sennfeld 18.6.1972 1 163	Eingliederung der Gemeinde in die Stadt Adelsheim	53,2
50.	Singen 9.9.1956 28 000	Verfassungsform	38,o
51.	Sparwiesen 3.11.1971 1 232	Eingliederung der Gemeinde Sparwiesen in die Gemeinde Uhingen	81,4
52.	Stuttgart 9.9.1971 631 867	Ausbau des Neckarstadions: Um nicht abwarten zu müssen, bis die Initiatoren des Bürgerbegehrens die erforderlichen 30 000 Unterschriften beisammen hatten, beschloß der Gemeinderat am 16.9.1971,	

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
52.	Stuttgart 9.9.1971 631 867	den bereits gefaßten Beschluß über den Ausbau des Neckarstadions zunächst nicht zu vollziehen, sondern diese "wichtige Gemeindeangelegenheit" einem Bürgerentscheid zu unterstellen; vgl. u.	
53.	Weilstetten 24.6.1973 3500	Fusion Frommern-Weilstetten als Teilverwaltungsraum der Stadt Balingen	36,o
54.	Wertheim/ Main 7.10.1956 12 000	Verfassungsform	38,8
55.	Würtingen/ St.Johann 14.3.1976 4 300	Änderung des Gemeindenamens	74,5
56.	Durmersheim 16.1.1977 10 700	Neubau des Friedhofes	17,6
57.	Wüstenrot 6.5.1977 5 400	Verhinderung eines RAthausneubaus	27,8

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
58.	Überlingen 23.4.1978 18 000	Stellungnahme der Stadt zur geplanten Autobahntrasse	53,0
59	Reutlingen 21.5.1978 94 304	Standort des Weiterbildungszentrums	22,6

3. Bürgerentscheide aufgrund von Gemeinderatsbeschlüssen

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
60.	Adelsheim 21.10.1966 2500	Errichtung einer Garnison	75,4
61.	Aldingen 9.12.1956 2500	Bau einer Turn- und Festhalle	77,9
62.	Alpirsbach 2.9.1956 4 000	Verfassungsform	12,o
63.	Bad Bellingen 1.4.1973 796	Selbständigkeit der Gemeinde Bad Bellingen als Teilverwaltungsraum im örtlichen Verwaltungsraum Schliengen	93,4
64.	Biberach 12.5.1974 19 000	Bau einer Stadthalle am Südhang des Gigelbergs; Bürgerbegehren für die Erhaltung des Stadtgartens und der Altstadt	48,o
65.	Buchen 21.10.1956 4 500	Errichtung einer Garnison	55,9

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
66.	Bühl 23.9.1956 9 000	Verfassungsform	21,1
67.	Busenbach/ Karlsruhe 16.5.1971 3200	Eingliederung in die Gemeinde Reichenbach	68,o
68.	Döffingen 15.1.1967 2991	Erweiterung des alten Friedhofes	51,2
69.	Ebingen 17.3.1974 27 200	Gebietsreform: Bildung einer neuen Stadt aus den vier Gemeinden Ebingen, Tailfingen, Onstmettingen u. Pfeffingen	22,1
70.	Emmendingen 30.9.1956 11 900	Verfassungsform	21,4
71.	Freiburg 2.9.1956 130 000	Verfassungsform	20,55
72.	Heiningen 28.11.1965 657	Bildung einer Bürgermeisterei	72,o

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
73.	Herbozheim 30.9.1966 3 000	Verfassungsform	22,7
74.	Heutenbach 9.1.1961 359	Einrichtung einer gemeinsamen Schule mit Allmersbach i.T.	93,9
75.	Hochdorf/ Freiburg 28.11.1971 1 580	Gebietsreform: Zusammenschluß mit der Stadt Freiburg im Wege der Ortschaftsverfassung	86,3
76.	Kollmersreute 28.3.1971 1 199	Gebietsreform: Freiwillige Eingliederung in die Stadt Emmendingen	22,5
77.	Malsburg 23.9.1956 960	Schulhausneubau: Standortfrage	84,5
78.	Maubach 28.11.1965 696	Bildung einer Bürgermeisterei	67,7
79.	Messkirch 5.8.1956 3 500	Errichtung einer Garnison Verfassungsform	66,8

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	STimmbeteiligung %
80.	Mundingen 12.3.1972 1 630	Gebietsreform	63,o
81.	Onstmettingen 17.3.1974 5 920	Gebietsreform: Bildung einer neuen Stadt aus den Gemeinden Ebingen, Tailfingen, Onstmettingen und Pfeffingen	62,9
82.	Pfeffingen 17.3.1974 1 990	Gebietsreform im Zuge der Verwaltungsreform	58,8
83.	Rheinfelden 9.9.1956 13 000	Verfassungsform	24,9
84.	Ringgenbach 27.11.1957 192	Wasserversorgung	90,o
85.	Rosenfeld 3.12.1961 1 300	Standortfrage für einen neuen Kindergarten	33,8
86.	Rudersberg 2.3.1958 2280	Schulhausneubau	57,3

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
87.	Schopfheim 2.9.1956 7 000	Verfassungsform	26,8
88.	Stockach 29.6.1956 4 800	Verfasssungsform	42,8
89.	Stuttgart 28.11.1971 631 067	Ausbau des Neckarstadions	23,1
90.	Tailfingen 17.3.1974 16 970	Gebietsreform	40,5
91.	Urloffen 22.7.1956 3 000	Verfassungsreform	14,5
92.	Villingen 30.9.1956 24 700	Verfassungsform	26,2
93.	Waldrems 28.11.1965 399	Bildung einer Bürgermeisterei	67,8

Nr.	Ort Zeit Einwohner	Gegenstand	Stimmbeteiligung %
94.	Weil am Rhein 20.1.1974 21 065	Gebietsreform: Eingliederung der Gemeinde Haltingen in die Stadt Weil am Rhein	13,7
95.	Wilhelmsfeld 2.9.1956 1 042	Wasserversorgung	65,5
96.	Altdorf 7.2.1971 1740	Kreisgebietsreform	62,o
97.	Bartholomä 7.2.1971 1030	Kreisgebietsreform	57,1
98.	Böbingen 7.2.1971 1722	Kreisgebietsreform	54,7
99.	Ditzingen 17.1.1971 11 591	Kreisgebietsreform	72,8
1oo	Durlangen 7.2.1971 1218	Kreisgebietsreform	73,8

Bürgerentscheide zum Gegenstand: Kreisgebietsreform

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Stimmbeteiligung %
101	Eschach 849	7.2.1971	67,6
102	Flecht 1657	17.1.1971	92,o
103	Gebersheim 1208	17.1.1971	83,5
104	Gerlingen 18 191	17.1.1971	74,2
105	Göggingen 840	7.2.1971	69,5
106	Großdeinbach 1394	7.2.1971	68,4
107	Friolzheim 1 998	17.1.1971	79,8
108	Hausen 576	17.1.1971	82,7
109	Heimerdingen 2 193	17.1.1971	86,9
110	Heimsheim 2 757	17.1.1971	83,o
111	Heubach 4 653	7.2.1971	45,2

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	STIMM- BETEILIGUNG %
112	Heuchlingen 866	7.2.1971	64,1
113	Hemmingen 3 025	17.1.1971	70,6
114	Hirschlanden 3 257	17.1.1971	76,4
115	Möfingen 4 793	17.1.1971	77,7
116	Iggingen 1 081	7.2.1971	70,8
117	Korntal 9 302	17.1.1971	67,6
118	Leinzell 1 204	7.2.1971	70,4
119	Leonberg 24 995	17.1.1971	78,2
120	Lindach 1 458	7.2.1971	56,o
121	Lorch 3 866	7.2.1971	59,8
122	Meitis 290	7.2.1971	68,3
123	Melmsheim 3 393	17.1.1971	80,2

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Stimmbeteiligung %
124	Merklingen 3 972	17.1.1971	72,1
125	Mögglingen 1 912	7.2.1971	51,5
126	Mönsheim 17.1.1971	17.1.1971	81,3
127	Münchingen 6 811	17.1.1971	70,4
128	Münklingen 1 003	17.1.1971	83,6
129	Mutlangen 1 955	7.2.1971	76,5
130	Obergröningen 246	7.2.1971	76,8
131	Percuse 861	17.1.1971	13,o
132	Pfahlbronn 1 368	7.2.1971	54,8
133	Pechberg 835	7.2.1971	68,5
134	Renningen 6 737	17.1.1971	74,o
135	Ruppertshofen 819	7.2.1971	70,7
136	Rutesheim 6 858	17.1.1971	80,o
137	Schafhausen 1 220	17.1.1971	60,8

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Stimmbeteiligung %
138	Schechingen 782	7.2.1971	76,3
139	Schöckingen 1 158	17.1.1971	84,6
140	Schwäbisch Gmünd 32 667	7.2.1971	70,8
141	Spreitbach 938	7.2.1971	73,6
142	Straßdorf 2 011	7.2.1971	72,4
143	Täferrot 542	7.2.1971	60,5
144	Untergröningen 904	7.2.1971	75,6
145	Vordersteinenberg 457	7.2.1971	61,6
146	Waldhausen 1 856	7.2.1971	55,7
147	Waldstetten 2 896	7.2.1971	74,8
148	Wenmbronn 2 276	17.1.1971	66,3

Nr.	Ort Einwohner	Zeit	Stimmbeteiligung %
149	Weil der Stadt 5 687	17.1.1971	56,4
150	Weissach 2 798	17.1.1971	89,2
151	Wimsheim 1 815	17.1.1971	73,2

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

Abelein, Manfred: Plebiszitäre Elemente in den Verfassungen der Bundesländer, in: ZfP 1971, S. 187-199

Abreß, Hubert: Beteiligung der Bürger an der Planung und an der Gestaltung der städtischen Umwelt, hrsg. vom Stadtentwicklungsreferat der Landeshauptstadt München 1971

Agger, Robert E./Ostrom, Vincent: Political Participation in a Small Community, in: Eulau, Heinz/ Eldersveld, Samuel J./Jannowitz, Morris: Political Behavior, Glencoe 1956, S. 138-148

Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Partizipation-Demokratisierung-Mitbestimmung. Problemstand und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft, in: Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Bd.19, Opladen 1975

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton, N.J. 1963

Apel, Hans: Der deutsche Parlamentarismus, Hamburg 1968

Ardelt, Alfred: Erfahrungen mit Bürgerentscheid und Bürgerbegehren auf Grund von § 21 der Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, Phil.Diss. Heidelberg 1960

Armbruster, Bernt/Leisner, Reiner: Bürgerbeteiligung in der Bundesrepublik, Göttingen 1975

Asher, Charles S.: Participation of Private Individuals in Administrative Tasks, in: Legal Thought in the USA under Contemporary Pressure, Brüssel 1970, S. 583-601

Bahr, H.E.(Hrsg.): Politisierung des Alltags - Gesellschaftliche Bedingungen des Friedens, Neuwied 1972

Baldauf, Günther: Zur kommunalen Gebietsreform in Verdichtungsräumen, Neuwied u. Berlin 1971

Baratz, Morton S./Bachrach, Peter: Power and Poverty, New York 1970

Batelle-Institut e.V.: Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken, Bericht für das Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bonn 1975

Becker, Erich: Öffentliche Interessen und öffentliches Wohl bei der gemeindlichen Neugliederung, in: Wohl der Allgemeinheit und öffentliche Interessen 1968, S. 73-91

Beilharz, Günter: Bürgerbeteiligung im Rahmen des § 21 der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, in: Die lebendige Gemeinde 1975, Heft 5, S. 96ff.

Berelson, Bernard/Lazarsfeld, Paul F./Mc Phee, William N.: Voting, Chicago 1954

Berkenhoff, Hans Albert: Mehr Demokratie durch die Gemeinden, in: Mehr Demokratie durch die Gemeinden, Schriftenreihe des Deutschen Städte- und Gemeindebundes, Göttingen 1974, S. 35-45

Bermbach, Udo: Bürgerinitiativen - Instrumente direkter Demokratie, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 1974, S. 547 ff.

Biege, Hans-Peter: Kommunalpolitik und kommunales Wahlverhalten, Legitimationsprobleme der Gemeindepolitik, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 15-22

Ders.: Wahlkampf und Innovation, in: Der Bürger im Staat 1973, Heft 1, S. 53 ff.

Berkemeier, Karl H.: Das kommunale Scheinparlament - ausgeschaltet aus dem Planungsprozess, in: ZfP 1972, S. 202 ff.

Bilstein, Helmut/Troitzsch, Klaus G.: Bürgerinitiativen, Chancen politischer Einflußnahme, in: Gegenwartskunde 1972, S. 263-276

Blümel, Willi: Demokratisierung der Planung oder rechtsstaatliche Planung ? In: Festschrift für Ernst Forsthoff zum 70. Geburtstag, München 1972

Bocklet, Reinhold: Bürgerbwgehren und Bürgerentscheid: Modelle, Argumente, Erfahrungen, Thesen, in: Politische Studien 1974, Heft 213, S. 31 ff.

Ders.: Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, Elemente direkter Demokratie in der Gemeindeordnung von Baden-Württemberg, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 49-56

Borghorst, Hermann: Bürgerbeteiligung in der Kommunal- und Regionalplanung, Leverkusen 1976

Borsdorf-Ruhl, Barbara: Bürgerinitiativen im Ruhrgebiet, Essen 1973

Buse, Michael J./Nelles, Wilfried: Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch-administrativen Bereich, in: Alemann (Hrsg.), Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, a.a.O., S. 41 ff.

Converse, Philip E.: Informations Flow and the Stability of Partisan Attitudes, in: Public Opinion Quarterly 26, 1962, S. 578-599

Dagtoglou, Prodomos: Partizipation Privater an Verwaltungsentscheidungen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1972, S. 712-719

Dahl, Robert A./Lindblom, Charles E.: Politics, Economics and Welfare, New York 1953

Dahrendorf, Ralf: Gesellschaft und Demokratie in Deutschland, München 1971

Dienel, Peter: Bürgerinitiativen und Selbstverwaltung, in: Der aktive Bürger, Utopie und Wirklichkeit, Köln u. Berlin 1971

Ders.: Partizipation an Planungsprozessen, in: Mehr Demokratie im Städtebau, hg. v. Lauritz Lauritzen, Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen, Hannover 1972, S. 103 ff.

Ders.: Beteiligung der Bürger an Planungsprozessen, in: Der Bürger im Staat 1971, Heft 3

Ders.: Partizipation an Planungsprozessen als Aufgabe der Verwaltung, in: Die Verwaltung 1971, S. 151 ff.

Ders.: Das Problem der Bürgerbeteiligung an Landesplanung und Raumordnung, in: Raumforschung und Raumordnung 1974, Heft 1

Dietmann, Wilfried: Die Neugestaltung des deutschen Gemeindeverfassungsrechtes, Diss. Tübingen 1957 (MS)

Dittberner, Jürgen: Bürgerinitiativen als partielles Partizipationsbegehren, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1973, Heft 2, S. 194-207

Dorsch, Petra/Langenbucher, Wolfgang R.: Städtische Öffentlichkeit - Verfall oder Entfaltung ? München 1970

Downs, Anthony: Ökonomische Theorie der Demokratie, dt. Ausgabe, Tübingen 1968

Ellwein, Thomas: Formierte Verwaltung. Autoritäre Herrschaft in einer parlamentarischen Demokratie, in: Parlamentarismus ohne Transparenz 1971, S. 64 ff.

Ders.: Politische Verhaltenslehre, Stuttgart 1968 (6. Aufl.)

Ders.: Regierung und Verwaltung, Teil 1: Regierung als politische Führung, Stuttgart 1970

Ellwein, Thomas/Zimpel, Gisela: Wertheim I, Fragen an die Stadt, in: Untersuchungen und Materialien zu den Bedingungen und Formen politischer Teilnahme, hg. v. Thomas Ellwein u. Ralf Zoll, Bd. 8, München 1969

Engelhardt, Reiner: Die Mitwirkung des Bürgers in der Verwaltung baden-württembergischer Großstädte. Gesetzeswille, Wirklichkeit und rechtliche Problematik, Diss. Tübingen 1966

Engler, Urs: Stimmbeteiligung und Demokratie, Aspekte eines schweizerischen Problems, in: Europäische Hochschulschriften, Reihe II, Bd. 79, Bern 1973

Eschenburg, Theodor: Werden unsere Städte noch gut regiert ? Der Mythos der kommunalen Selbstverwaltung und die harte Wrklichkeit der modernen Massengesellschaft, in: Die Zeit, Nr. 41 / 1965, S. 32

Etzioni, Amitai: Ansätze zu einer Theorie gesellschaftlicher Steuerung, in: Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, hg.v. Esser/Naschold/Väth, Gütersloh 1972, S. 187-211

Fabritius, Georg: Wie mächtig ist der Bürgermeister in Baden-Württemberg ? Die süddeutsche Ratsverfassung im Vergleich mit den Gemeindeverfassungen anderer Bundesländer, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 39 ff.

Faßbinder, Helga: Bürgerinitiativen und Planungsbeteiligung im Kontext kapitalistischer Regionalpolitik, in: Kursbuch 27, Berlin 1972

Feik, Karl-Heinz: Das Problem der Eingemeindung im Rahmen des Art. 28 GG, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1969, S. 104 ff.

Fijalkowski, Jürgen: Demokraten als Bürokraten - Statussorgen und Funktionsgehorsam gegen politisches Bewußtsein, in: Die autoritäre Gesellschaft, hg.v. Günter Hurtfiel, Köln u. Opladen 1969

Forschungsgruppe an der Freien Universität Berlin: Zur Rolle und Funktion von Bürgerinitiativen in der BRD und West-Berlin, Analyse von 61 Bürgerinitiativen, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1973, S. 247-286

Foskett, J.M.: Social Structure and Social Participation, in: American Sociological Review 20, 1955, S. 432-438

Frahm, Eckart: Gelesen und viel gescholten: Die Lokalzeitung. Demokratisches Postulat und Wirklichkeit, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 32-38

Friedmann, John: Ein konzeptionelles Modell für die Analyse von Planungsverhalten, in: Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, hg.v. Esser/Naschold/Väth, Gütersloh 1972, S. 212-238

Friesenhahn, Ernst: Die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung in der BRD und im Land Nordrhein-Westfalen und die Rechtsprechung der Verfassungsgerichte, in: Der Staat als Aufgabe 1972, S. 115-138

Gäfgen, Gérard: Theorie der wirtschaftlichen Entscheidung, Untersuchungen zur Logik und ökonomischen Bedeutung des rationalen Handelns, Tübingen 1963 (2. Aufl.)

Gallup, George: Die Mobilisierung der Intelligenz, Düsseldorf u. Wien 1965

Geidel, Ralf: Die gemeindliche Selbstverwaltung im Verhältnis zur Demokratie als Lebens- und Gestaltungsprinzip unter besonderer Berücksichtigung der Hessischen Gemeindeordnung vom 26.2.1952, Diss. Würzburg 1965

Girod, Roger: Microsystèmes sociaux et abstentionisme électoral à Genève, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1970, S. 71 ff.

Gnüg, Günter: Zur Auslegung des § 21 der Gemeindeordnung, in: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 1970, S. 38 ff.

Göbel, Kurt: Unmittelbare Mitentscheidung der Bürgerschaft, insbesondere Bürgerbegehren und Bürgerentscheid, in: Die Fundstelle 1957, Heft 8, S. 281 ff.

Gönnenwein, Otto: Gemeinderecht, Tübingen 1963

Gouldner, Alvin W. (Hrsg.): Studies in Leadership, Leadership and Democratic Action, New York 1950

Granderath, Reinhard: Die kommunale Gebietsreform in der Praxis des Bundesverfassungsgerichts, in: DÖV 1973, S. 332-336

Grauhan, Rolf-Richard: Der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Der Bürger im Staat 1971, Heft 3

Ders.: Modelle politischer Verwaltungsführung, Konstanz 1969

Greiffenhagen, Martin (Hrsg.): Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973

Gronemeyer, Reimer: Integration durch Partizipation, Frankfurt 1973

Ders. u.a.: Leitfaden für Organisation und Aktion von Bürgerinitiativen, in: Fritz Vilmar, Strategien der Demokratisierung, Bd. II, Neuwied 1973, S. 274 ff.

Großhans, Hartmut: Öffentlichkeit und Stadtentwicklungsplanung, Möglichkeiten der Partizipation, Düsseldorf 1972

Grundmann, Werner: Die Ratshausparteien, Göttingen 1960

Habermas, Jürgen/Luhmann, Niklas: Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie, Frankfurt 1971

Haenisch, Horst/Schröter, Klaus: Zum politischen Potential der Lokalpresse, in: Ralf Zoll (Hrsg.), Manipulation der Meinungsbildung. Zum Problem hergestellter Öffentlichkeit, Köln 1961

Hättich, Manfred: Chancen und Grenzen regionaler und örtlicher Selbstverwaltung im föderativen Verfassungsstaat BRD, Politische Akademie Eichholz der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. 1969

Häußermann, Hartmut: Ursachen und Funktion der kommunalen Finanznot, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, 1972, H. 17

Harned, Louise: Authoritarian Attitudes and Party Activity, in: Public Opinion Quarterly 25, 1961, S. 393-399

Haverkampf, Hans-Erhard: Öffentlichkeitsbeteiligung bei Entscheidungen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Staats- und Kommunalverwaltung 1973, S. 74 ff.

Heide, Hans-Jürgen von der: Rechtsprechung zur Gebiets- und Verwaltungsreform in den Ländern, in: Der Landkreis 1971, S. 221-224

Hennis, Wilhelm: Ende der Politik ? Zur Krise des Politischen in der Gegenwart, in: Der aktive Bürger, Utopie oder Wirklichkeit, Köln u. Berlin 1971, S. 55 ff.

Henry, Edmond: Etude sur le fonctionnement des institutions démocratiques et particulièrement des Conseils généraux des communes vaudoises, in: Marcel Bridel (Hrsg.), Die direkte Gemeindedemokratie in der Schweiz, Zürich 1952

Hofstätter, Peter R.: Einführung in die Sozialpsychologie, Stuttgart 1963

Holzmann, Gabriele: Verfassungsrechtliche Schranken der kommunalen Neugliederung in Rheinland-Pfalz, Diss. Mainz 1972

Hoppe, Werner: Die kommunale Gebietsreform im Spannungsfeld von Neuordnungsmodellen und Einzelmaßnahmen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1971, S. 473-480

Ders.: Die Rechtssprechung des Staatsgerichtshofs für das Land Baden-Württemberg zur kommunalen Gebietsreform, in: Städte- und Gemeindebund 1973, S. 115 ff.

Jakob, Albert: Das Ende der Dorfpolitik. Zur Sozialgeschichte des Dorfes und zur Sozialpsychologie seiner Bewohner, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 26-31

Janowitz, Morris/Marwick, Dwaine: Competitive Pressure and Democratic Consent, in: Eulau, H./Eldersveld, S.J./Janowitz, M. (Hrsg.): Political Behavior, Glencoe/Ill. 1956, S. 275-286

Jauch, Dieter: Auswirkungen der Verwaltungsreform in ländlichen Gemeinden, in: Schriftenreihe der Universität Hohenheim, Reihe Agrarökonomie, Heft 82 Stuttgart 1975

Joerger, Gernot: Bürgerinitiativen in der Schweiz, in Frankreich und in Deutschland, in: Der Städtetag 1973, S. 419 ff.

Kaack, Heino: Parteien und Wählergemeinschaften auf kommunaler Ebene, in: Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, hg.v. Heinz Rausch und Theo Stammen, München 1972

Katz, Alfred: Inhaltliche Grenzen von Eingemeindungsverträgen, Probleme der Zulässigkeit von Teilortsrecht, in: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 1973, S. 31-34 u. S. 102-104

Kelley, Stanley jr./Mirer, Thad W.: The Simple Act of Voting, in: American Political Science Review 1974, S. 590

Kiefer, Klaus: Die Diffusion von Neuerungen, Tübingen 1967

Kirchheimer, Otto: Zur Frage der Souveränität, in ders.: Politik und Verfassung, Frankfurt/M! 1964, S. 57-95

Klüber, Hans: Das Gemeinderecht in der Ländern der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1972

Knemeyer, Franz-Ludwig: Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch Verwaltungsreformen ? Aktivierung des Bürgers, in: Recht und Staat 1972, S. 557-572 (Festschrift für Günther Küchenhoff)

XII. Kommunalpolitische Bundeskonferenz Nürnberg (11.-13.10.1974): Entwurf - Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm, Vorschlag der Kommission Kommunalpolitik, Städtebau und Wohnungspolitik beim Parteivorstand der SPD, Bonn 1974

Knöpfle, Franz: Organisierte Einwirikung auf die Verwaltung, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1974, S. 707-719

Kodolitsch, Paul von: Gemeindeverwaltungen und Bürgerinitiativen, in: AfK 1975, S. 264ff.

Köser, Helmut/Zipfel, Horst C./Kliewer, Heinz: Die Analyse kommunaler Machtstrukturen, Grundprobleme der Community-Power-Forschung, Freiburg i.Br.1975

Köser, Helmut: Von der Community Power-Forschung zur vergleichenden kommunalen Regierungslehre, in: Köser/Zipfel/Kliewer, a.a.O.

Kube, Edwin: Planung zusammen mit den Planungsbetroffenen ? In: Baden-Württembergisches Verwaltungsblatt 1973, S. 17ff.

Kunze, Richrad/Bronner, Otto/Rehm, F.K.: Kommentar zur Gemeindeordnung für BAden-Württemberg, 3.Aufl. 1969

Lange, Max G.: Politische Soziologie, Berlin und Frankfurt 1964

Lazarsfeld, Paul F./Berelson, Bernard/Gaudet, Hazel: The People´s Choice, New York 1965

Dies.: Wahlen und Wähler, dt. Ausgabe, Neuwied 1968

Lehmbruch, Gerhard: Der Januskopf der Ortsparteien, Kommunalpolitik und das lokale Parteiensystem, in: Der Bürger im Staat 1975, Heft 1, S. 3-8

Leisner, Walter: Effizienz als Rechtsprinzip, Tübingen 1971

Lipset, Seymour Martin: Soziologie der Demokratie, Neuwied 1968

Löwer, Kurt-Dieter: Anhörungs- und Abstimmungsrechte im Gebietsänderungsverahren nach den Gemeindeordnungen der Bundesländer, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 2, Würzburg 1973

Lohmar, Ulrich: Innerparteiliche Demokratie, Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1963

Lorbacher, Michael: Kommunale Planung und Bürgermitwirkung, in: Aus Politik und Zeigeschichte, Beilage 27, 1976, S. 15-25

Luckmann, Benita: Politik in einer deutschen Kleinstadt, Stuttgart 1970

Luhmann, Niklas: Legitimation durch Verfahren, Neuwied 1969

Ders.: Politische Planung, Opladen 1971

Lutz, Claus A.: Organisationsprobleme politischer Planung, in: Aus Politik und Zeigeschichte, Beilage 43, 1971

Mayer-Tasch, Peter Cornelius: Die Bürgerinitiativbewegung - Der aktive Bürger als rechts- und politikwissenschaftliches Problem, Hamburg 1976

Mayntz, Renate: POlitische Planung und demokratische Beteiligung. Gutachten i.A. der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim BMI, Teil 1, Bonn 1971

Ders.: Lokale Parteigruppen in der kleinen Gemeinde, in: ZfP 1955, S. 59 ff.

Meyn, Hermann: Massenmedien in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1974

Milbrath, Lester W.: Political Participation - How and Why Do People Get Involved in Politics, Chicago 1965

Mills, C. Wright: Power Elite, New York 1956

Müller, Wolfgang/Nimmermann, Peter (Hrsg.): Stadtplanung und Gemeinwesenarbeit, München 1971

Muncke, Günter: Zur Demokratisierung des kommunalpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozesses, in: ZfP 1972, S. 230-244

Narr, Wolf-Dieter/Naschold, Frieder: Theorie der Demokratie. Einführung in die moderne politische Theorie, Bd. III, Stuttgart 1973

Naschold, Frieder: Organisation und Demokratie, Untersuchung zum Demokratisierungspotential in komplexen Organisationen, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1972

Naßmacher, K.: Parteien im kommunalpolitischen Zielbildungsprozess, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 4, 1972

Nawiasky, Hans: Unmittelbare Demokratie in der Gemeinde, in: Bürgerverantwortung in der Gemeinde, Bd. 14, Frankfurt/M. 1952, S. 23 ff.

Neidhart, Leonhard: Determinanten des politischen Verhaltens bei Sachabstimmungen, in: Schweizerisches Jahrbuch für politische Wissenschaft 1971, S. 61 ff.

Nelles, Wilfried: Strukturelle Bedingungen für die Wirkung von Partizipation - Zum Verhältnis von Systemstrukturen und Beteiligungschancen auf kommunaler Ebene, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte, Beilage 7, 1975

Neuffer, Martin: Entscheidungsfeld Stadt, Stuttgart 1973

Nohlen, Dieter: Wahlen und Wahlsysteme in den Gemeinden, in: Aspekte u. Probleme der Kommunalpolitik, hg.v. Heinz Rausch u. Theo Stammen, München 1972

Oel, Peter: Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger, Stuttgart 1972

Oertzen, Hans-Joachim von: Demokratisierung und Funktionsfähigkeit der Verwaltung. Vorträge und Diskussionen auf der verwaltungswissenschaftlichen Fachtagung der Deutschen Sektion des Internationalen Instituts der Verwaltungswissenschaften in Regensburg vom 10.-12.Oktober 1973, Stuttgart 1974

Oeser, Kurt: Progessive und reaktionäre Bürgerinitiativen, in: Bürger initiativ, Stuttgart 1974, S. 17-48

Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas, Politikwissenschaft, Frankfurt 1969

Ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie, Frankfurt 1972

Ders.: Demokratische Legitimation der Planung, ebd. S. 123-152

Ders.: Bürgerinitiativen und Reproduktion der Arbeitskraft im Spätkapitalismus, ebd. S. 153-168

Ossenbühl, Fritz: Rechtliches Gehör und Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DÖV 1969, S. 548-554

Oswald, Hans: Die überschätzte Stadt, Phil.Diss., Freiburg 1966

Otto, Konrad: Bürgerbeteiligung beim Umweltschutz, in: Die demokratische Gemeinde, 28.Jg. (1976) I, Nr. 4, S. 302-304; II: Nr. 5, S. 394-196

Pankoke, Eckart: Politische Partizipation und liberale Demokratie, in: liberal, 14.Jg.(1972), S. 354-364

Pappi, Franz Urban/ Laumann, Edward O.: Gesellschaftliche Wertorientierung und politisches Verhalten, in: Zeitschrift für Soziologie, Heft 2, 1974, S. 159 ff.

Planck, Ulrich: Die Landgemeinde, Hannover 1971

Pflaum, Renate: Die Vereine als Produkt und Gegengewicht sozialer Differenzierung, in: Gerhard Wurzbacher u.a., Das Dorf im Spannungsfeld industrieller Entwicklung, Stuttgart 1954

Rammstedt, Ottheim: Partizipation und Demokratie, in: ZfP, Heft 4, 1970, S. 343 ff.

Rasehorn, Theo: Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, hrsg.v. Diether Posser u. Rudolf Wassermann, Karlsruhe 1975

Reigrotzki, Erich: Soziale Verflechtung in der Bundesrepublik, Tübingen 1956

Rein, Martin: Sozialplanung: Auf der Suche nach Legitimität, in: Politische Planungssysteme, hrsg. v. Frieder Naschold und Werner Väth, Opladen 1973, S. 203-236

Riedl, Gunter,: Mitwirkung der Bürger in der städtebaulichen Planung, in: Der Städtetag 1973, S. 207ff.

Rogers, Everett M.: Diffusion of Innovation, New York/ London 1968

Rokkan, Stein: The comparative study of political participation: notes toward a perspective on current research, in: Austin Ranney (Hrsg.): Essays on the behavioral study of politics, Urbana 1962

Salzwedel, Jürgen: Kommunale Gebietsänderung und Selbstverwaltungsgarantie, in: DÖV 1969, S. 810-816

Schäfers, Bernhard: Partizipationschancen nach dem Städtebauförderungsgesetz. Demokratisierung von Planungsprozessen, in: Lauritz Lauritzen (Hrsg.): Mehr Demokratie im Städtebau, Hannover 1972, S. 257 ff.

Scharpf, Fritz: Demokratietheorie zzwischen Utopie und Anpassung, Konstanz 1970

Ders.: Planung als politischer Prozeß, in: Politische Planungssysteme, hg.v.Frieder Naschold und Werner Väth, Opladen 1973, S. 167-203

Ders.: DEmokratie als Partizipation, in: Greiffenhagen, Martin (Hrsg.): Demokratisierung in Staat und Gesellschaft, München 1973

Scheuner, Erwin K./Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Zur Soziologie der Wahl, Köln/Opladen 1965

Scheuner, Ulrich: Gemeindeverfassung und kommunale Aufgaben in der Gegenwart, in: AfK 1962, S. 149 ff.

Ders.: Zur kommunalen Verwaltungsreform in Deutschland, in: AfK 1969, S. 209-248

Ders.: Zur Neubestimmung der kommunalen Selbstverwaltung, in: AfK 1973, S. 1-42

Schiller, Theo: Parteien und Bürgerinitiativen, in: Partizipation - Offene Welt, Opladen 1970

Schmidt, Heinz: Das Vereinsleben in Weinheim a.d.B., Weinheim 1963

Schmidt, Walter: Organisierte Einwirkung auf die Verwaltung, in: VVDStL, Bd. 33, 1975

Ders.: Verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, hrag. v. Diether Posser und Rudolf Wassermann, Karlsruhe 1975

Senghaas, Dieter: Informations- und Rückkopplungsprozesse bei Entscheidungen in Regierung und Verwaltung, in: Systemtheorie 1972, S. 91-102

Steffani, Winfried: Parlamentarische Demokratie, in: Kritik 3, hg.v. W. Steffani, Opladen 1971

Steiner, Jürgen: Bürger und Politik. Empirisch-theoretische Befunde über politische Partizipation der Bürger, Meisenheim am Galn 1969

Thaysen, Uwe: Staats- oder Bürgerinitiativen? Möglichkeiten zur Gestaltung des Verhältnisses von Staat und Kommunen gegenüber Bürgerinitiativen, Hamburg 1978 (unveröffentlichtes Gutachten für die Niedersächsische Sachverständigenkommission zur Fortentwicklung des Kommunalverfassungsrechts)

Thieme, Werner: Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 81. Jg. (1966), S. 325-328

Ueltzhöffer, Jörg: Die kommunale Machtelite und der politische Willensbildungsprozeß in der Gemeinde, in: Wehling (Hrsg.), Kommunalpolitik, a.a.O., Hamburg 1975, S. 95-130

Unruh, Georg Christoph von: Betra chtungen zur Verwaltungsreform, in: DÖV 1971, S. 433-441

Verba, Sidney: Democratic Participation, in: The Annals of the American Academy of Political and Social Science, Vol. 373, 1967, S. 53 ff.

Verhandlungen des Landtages von Baden-Württemberg, Protokoll- und Beilagen-Bände I - IV, Stuttgart 1952 bis 1955

Vilmar, Ritz: Strategien der Demokratisierung, Bd. I: Theorie der P raxis, Darmstadt und Neuwied 1973 (Sammlung Luchterhand 53)

Ders.: Strategien der Demokratisierung, Bd. II: Modelle und Kämpfe der Praxis, Neuwied 1973 (Sammlung Luchterhand 115)

Vogel, Hans-Jochen: Wenn Bürger was wollen. Auch Bürgerinitiativen haben ihre Grenzen, in: Die Zeit vom 9.6.1972

Ders.: Städte im Wandel, Stuttgart 1971

Voigt, Rüdiger: Die Auswirkungen des Fiananzausgleichs zwischen Staat und Gemeinden auf die kommunale Selbstverwaltung, Berlin 1975

Ders.: Kommunaler Finanzausgleich und Gemeindeautonomie. Dargestellt am Beispiel der Finanzausgleichspolitik des Landes Nordthein-Westfalen, in: Der Gemeindehaushalt, 1975, S. 250 - 255 und 271 - 274

Ders.: Restriktionen kommunaler Sozialverwaltung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament B 3/77 vom 22. Januar 1977, S. 3-20

Wagener, Frido: Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Interpolationswert, Berlin 1969

Waller-Albrecht, Ulrike: Bestimmungsgründe politischer Orientierungen und Verhaltensweisen in regionalen Subsystemen, Mannheim Phil.Diss.1971

Walter, Robert/Glaeser, Walter Schmitt: Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, in: DÖV 1972, S. 783 ff.

Wehling, Hans-Georg (Hrsg.): Kommunalpolitik, Hambrug 1975

Wehling, Rosemarie u. Hans-Georg: Gemeinde und Gemeindereform, in: Wehling, Kommunalpolitik, a.a.O., S. 12-42

Wehling, Hans-Georg/Werner, Axel: Die kleine Gemeinde im Ballungsraum, Stuttgart 1974

Wildavsky, A.: The political economy of efficiency: cost-benefit analysis, systems analysis and program budgeting, in: Public Administration Review 26, 1966, S. 292 ff.

Ziebill, Otto: Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, Stuttgart 1964

Ziegler, Josef: Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, in: Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Bd. 6, Rechtswiss. Diss. Würzburg 1974

Zilleßen, Horst: Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 1974, Beilage 12

Zimpel, Gisela (Hrsg.): Der beschäftigte Mensch. Beiträge zur politischen und sozialen Partizipation, München 1970

Ders.: Selbstbestimmung oder Akklamation ? POlitische Teilnahme in der bürgerlichen Demokratietheorie, Phil.Diss. Frankfurt / M. 1972

Wurzbacher, Gerhard /Pflaum, Renate: Das Dorf in Spannungsfeld industrieller Entwicklung. Stuttgart 1954

Zipfel, Horst C.: Das Nichtentscheidungsproblem in der Community Power-Forschung, in: Köser/Zipfel Kliewer, a.a.O.

Zohlnhöfer, Werner: Parteiidentifizierung in der Bundesrepublik und in den Vereinigten Staaten, in: Scheuch, Erwin K./Wildenmann, Rudolf (Hrsg.): Zur Soziologie der Wahl, Köln/Opladen 1965

Zoll, Ralf: Gemeinde als Alibi, Materialien zur politischen Soziologie der Gemeinde, in: Politisches Verhalten, Bd. 3, München 1972

Ders.: Wertheim III, Kommunalpolitik und Machtstruktur, in: Ellwein, Thomas/Zoll, Ralf (Hrsg.): Politisches Verhalten, Untersuchungen und Materialien zu den Bedingungen und Formen politischer Teilnahme, Bd. 10, München 1974

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a.a.O.	am angegebenen Ort
AfK	Archiv für Kommunalwissenschaften
Anm.	Anmerkung
Bb	Bürgerbegehren
BE	Bürgerentscheid
BVBl	Baden-württembergisches Verwaltungsblatt
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
GG	Grundgesetz
GO	Gemeindeordnung
PSt	Politische Studien
StKV	Staats- und Kommunalverwaltung
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VVDStL	Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer
ZfP	Zeitschrift für Politik

Lebenslauf

Geboren:	15.9.1943 in Weilstetten, Zollern-Alb-Kreis
Eltern:	Jakob Beilharz und Elsa Beilharz, geb. Luippold
Ehefrau:	Barbara Beilharz, geb. Jambresic Dr.med. Fachärztin für Anästhesie
Ausbildungsgang	
Volksschule:	Herbst 1949 bis Ostern 1957 in Weilstetten
Gymnasium:	Ostern 1957 bis Frühjahr 1963 in Nagold / Schwarzwald
Abiutr:	13.3.1963
Studium:	SS 1963 bis SS 1964: Wirtschaftswissenschaften an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen
	WS 1964 bis WS 1969: Wissenschaftliche Politik im Hauptfach, Geschichte und Anglistik im Nebenfach an der Eberhard Karls-Universität Tübingen
	Wissenschaftliche Prüfung für das Lehramt an Gymnasien
Beruflicher Werdegang:	Ab August 1970: Studienreferendar am Gymnasium Balingen, Zollern-Alb-Kries
	Dezember 1971: Pädagogische Prüfung für das Lehramt an Gymnasien; Studienassessor am Progymnsium Rosenfeld und am Technischen Gymnasium Balingen
	September 1973: Studienrat November 1974: Oberstudienrat Juni 1976: Stud.-Direktor